

MASTEROPPGAVE

Målforskyvningsproblematikk i etterforskning av organisert – og alvorlig kriminalitet, som følge av resultatfokus på kvantifiserbare mål (måltall)?

Per Helge S. Kvendseth

18.05.2021

Masterstudium i organisasjon og ledelse
Avdeling for økonomi, språk og samfunnsfag



Forord

Det har gått nærmere seks år siden jeg startet min epoke med masterutdanning i organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Østfold. Det har vært noen krevende år, men aller mest har det vært lærerikt og motiverende for selvutvikling på et spennende fagområde.

Det har vært noen utfordrende år på mange områder og fronter. Jeg har stått i mange krevende lederutfordringer og arbeidsoppgaver disse årene. I mitt arbeid som politileder har jeg ledet gjennom politireformen, jeg har ledet i komplekse straffesaker og jeg har ledet i kriser. I tillegg har jeg under studieperioden blitt 3-barnsfar, flyttet til større hus og stått i ulike familiære utfordringer.

Jeg har brukt veldig lang tid på dette studiet og har kanskje ikke har vært den beste studenten. Men studiet har gitt meg enormt mye interesse og engasjement i å lære om organisasjoner og ledelse. De siste 6 årene har min største hobby vært å kose meg med fagartikler, fagbøker eller innlegg i ulike sosiale medier om ledelse, styring og organisasjonsutvikling, en hobby jeg kommer til å fortsette med. Jeg har verken tatt ut lesedager, eksamensdager eller andre permisjonsdager fra en ellers svært travel jobbhverdag. Mye av studiet har jeg gjort på buss og tog til og fra jobb, og ikke minst gjennom utallige helger, helligdager og sene kveldstimer. For meg har det vært en bragd å komme fram til sluttstreken.

Jeg må takke min kjære kone for å ha stilt opp og tålt ekstra mye til tross for alle utfordringer vi har stått i som familie. Takk til respondentene mine som stilte opp og ga meg gode forskingsdata. Spesielt takk til deg Jan Moren. Du har vært en helt fantastisk veileder. Uten dine tilbakemeldinger og innspill ville jeg aldri kommet i mål.

Innholdet i masteravhandlingen står fullt og helt for min egen regning.

Moss, 18. mai 2021

Sammendrag

Mål – og resultatstyring har høstet mange kritiske røster. En del av kritikken har gått ut på at styringslogikken ikke er anvendbar på komplekse offentlige institusjoner som yter tjenester, og ofte har suboptimal effekt og målforskyvning blitt trukket fram som negative konsekvenser.

I politiet er det mange mål og resultatkrav. Spesielt innen straffesaksbehandlingen finner vi mange kvantifiserbare resultatkrav. Formålet med denne studien har vært å bidra til mer kunnskap om målforskyvningsproblematikk i spenningsfeltet mellom innsats i bekjempelse av skjult alvorlig kriminalitet og publikumsanmeldt alvorlig kriminalitet, i lys av mål- og resultatstyring. For å besvare problemstillingen er det benyttet et kvalitativt forskningsdesign med individuelle semi-strukturerte intervjuer. Det teoretiske perspektivet har vært målforskyvning i vid betydning, «street-level bureaucrazy» og relevant forskning på politiet.

Mine funn viser at det er få mål innen etterforskning av organisert og alvorlig kriminalitet og verken førstelinjearbeidere, førstelinjeledere eller mellomledere involveres i – eller tar initiativ til å utforme lokale målsetninger. Dette skaper lite motivasjon knyttet til målene som eksisterer, og lite engasjement om målene gjør at ledere finner det tungt å involvere medarbeidere i utforming av mål og lar det derfor være.

Det oppleves av respondentene at ledergruppene har lite oppmerksomhet rettet mot de kvalitative målene i kriminalitetsbekjempelsen, og at det er de kvantifiserbare målene som teller. Det er fortsatt mye profesjonell autonomi i arbeidet med å forebygge, etterforske og bekjempe organisert kriminalitet. Men det oppleves likevel økt hierarkisering, sterkere styring og økt kontroll. På områder hvor styringen er sterkest oppleves det at ressurser flyttes fram og tilbake for å oppnå kortsiktige resultater. I tillegg oppleves at det at mange instanser og ledere blir opptatt av å skyve flest mulig saker over til andre for selv å oppnå gode resultater på «sine» saker, noe som gjør at det mye unødig tid og ressurser brukes på indre byråkrati i stedet for å løse samfunnsoppdragets oppgaver.

Sterk styring har effekt på produksjonen. Men noe av konsekvensen er at nærmest all oppmerksomhet rettes mot indikatoren, som ikke nødvendigvis alltid bidrar til formålstjenlig arbeid i den helhetlige produksjonen som ellers består av masse skjønnsutøvelse. I tillegg oppleves slik styring å hindre innovasjon og effektivisering med å forbygge og forhindre kriminalitet. Det oppstår også kreative løsninger for å påvirke målingene, der man f.eks. venter med å registrere saker for å oppnå kortere og bedre saksbehandlingstid. Det gjøres til og med avtaler mellom påtalemyndigheten og domstolene om ekstra liggetid hos politiet i de tilfeller det måles mer på denne hos domstolen enn hos politiet.

Det kan stilles spørsmål ved om politiet innen bekjempelse av alvorlig – og organisert kriminalitet styres etter styringslogikken mål- og resultatstyring. Og hvis så er tilfelle, kan det stilles spørsmål ved om mål- og resultatstyring er anvendbar styringslogikk i en kompleks offentlig tjenesteytende etat som politiet. Et annet spørsmål vil være hva alternativet kan være.

Nøkkelord: Målforskyvning, goal displacement, mål – og resultatstyring, management by objectives, resultatbasert styring, performance management

Innhold

Forord	II
Sammendrag.....	III
Figurer	IX
1. Innledning	1
1.1. Tema og bakgrunn.....	1
1.2. Problemstilling og forskningsspørsmål	3
1.3. Avhandlingens oppbygning.....	4
2. Presentasjon av empirisk felt.....	5
2.1. Mål- og resultatstyring – mange kritiske røster	5
2.2. Styringslogikker og styringssystemer i offentlig sektor	7
2.3. Styringssystemer i politiet.....	9
2.4. Relevant forskning på politiet.....	11
2.4.1. Politiledelse i Europa – opptatt av organisert kriminalitet.....	11
2.4.2. Toppledere i politi- og påtalemyndighet – økt hierarkisering, sterkere styring og stramme økonomiske rammer.....	12
2.4.3. Ordenspoliti mer opptatt av forebyggende arbeid enn måltall .	12
2.4.4. Økt kontroll av skjønnsutøvelse innen politiets oppgaver – fare for umenneskelig praksis	13
2.4.5. Politiledelse og ledelse av nærpolitireformen – kvalitet måles ikke og konkurranse fører til silotenkning.....	14
2.4.6. Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer – noen dysfunksjonelle effekter	15
2.4.7. Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum - ledere ikke flink til å involvere ansatte til å fylle målstyringen med meningsfullt innhold	16
2.4.8. DFØ sin evaluering av nærpolitireformen – alt for mange målsetninger	17

2.4.9.	Områdegjennomgang av politi- og lensmannsetaten – ond sirkel med detaljstyring.....	18
2.4.10.	Målinger kan virke unødvendig kontrollerende.....	19
3.	Teori	19
3.1.	<i>Begrepet målforskyvning.....</i>	<i>20</i>
3.2.	<i>Målforskyvning og dysfunksjonelle effekter</i>	<i>20</i>
3.2.1.	Oligarkiets jernlov – egeninteresser	21
3.2.2.	Fokus på organisering, spesialisering og regler - fremfor fokus på å løse oppgavene.....	22
3.2.3.	Tunnelsyn, overmåling, indikatorfiksering, gaming og fokus på kortsiktige og lokale mål.....	23
3.2.4.	Gaming, feilrepresentasjon, «pynte på tall» og manipulasjon....	26
3.3.	«Street-level bureaucracy» - Gatebyråkrater og skjønnsutøvelse	27
3.4.	Kan det styres etter mål?	28
3.4.1.	Resultatbasert styring på velferdsområder - Danmark.....	29
3.5.	Å bli observert og målt skaper adferdsendring.....	30
4.	Design og metode.....	31
4.1.	Kvalitativt forskningsdesign.....	32
4.2.	Om å forske på egen organisasjon	34
4.3.	Intervju som valgt metode for innsamling av kvalitative data	35
4.4.	Forskningsobjektene	36
4.5.	Etiske aspekter	38
4.5.1.	Tillatelse til forskningsdata – NSD og Politidirektoratet.....	39
4.5.2.	Mitt forhold til respondentene	39
4.6.	Intervjuundersøkelsens faser	40
4.7.	Intervjuing.....	40

4.8.	<i>Transkribering</i>	41
4.8.1.	Transkripsjonenes reliabilitet, validitet og etikk	42
4.9.	<i>Analysering</i>	43
4.10.	<i>Systematisk tekstkondensering</i>	45
4.10.1.	Helhetsinntrykk.....	45
4.10.2.	Identifisering av meningsdannede enheter.....	46
4.11.	<i>Kondensering – fra kode til meningsinnhold</i>	47
4.11.1.	Syntese – fra kondensering til resultater	48
5.	Presentasjon av funn	49
5.1.	<i>Visjon og mål</i>	49
5.1.1.	Har få eller ingen konkrete mål, og frontarbeiderne er opptatt av kvalitet og ikke kvantitet	49
5.1.2.	Ingen involvering i å lage mål – lite oppmerksomhet mot mål..	51
5.1.3.	Oppsummering av de mest vesentlige funn – visjon og mål.....	52
5.2.	<i>Organisert kriminalitet som prioritert fagfelt</i>	52
5.2.1.	Oppsummering av de mest vesentlige funn – organisert kriminalitet som prioritert fagområde.....	56
5.3.	<i>Mer styring og kontroll, men fortsatt mye autonomi</i>	57
5.3.1.	Oppsummering av de mest sentrale funn – autonomi versus styring og kontroll	60
5.4.	<i>Forbeining, innadvendt fokus og byråkratisk rigiditet</i>	61
5.4.1.	Oppsummering av de mest vesentligste funn – Forbeining, innadvendt fokus og byråkratisk rigiditet	63

5.5.	<i>Tunnelsyn, indikatorfiksering og manipulasjon</i>	63
5.5.1.	<i>Manipulasjon av resultater og statistikk</i>	66
5.5.2.	<i>Oppsummering av de mest vesentligste funnene – tunnelsyn, indikatorfiksering og manipulasjon</i>	68
6.	Diskusjon og drøfting	69
6.1.	<i>Styres det etter mål?</i>	69
6.2.	<i>Hvordan oppleves prioriteringen?</i>	71
6.3.	<i>Styringen har flyttet seg enda lenger opp i hierarkiet</i>	73
6.4.	<i>Økt kontroll over skjønnsutøvelse</i>	73
6.5.	<i>Fra mange uhensiktsmessige mål til mangel på lokale målsetninger</i>	74
6.6.	<i>Opplevelse av mening og motivasjon i lys av politiets mål- og styringssystem.</i>	75
6.7.	<i>Kvantifiserbare mål prioriteres på bekostning av andre mål</i>	77
6.8.	<i>Sterk styring og oppmerksomhet på urealistisk høye måltall skaper suboptimale effekter</i>	78
6.9.	<i>Bakkebyråkrater styres mer, men har fortsatt stor autonomi i arbeidet.</i>	79
7.	Verifisering – reliabilitet, validitet og generaliserbarhet	80
7.1.	<i>Reliabilitet</i>	80
7.2.	<i>Validitet</i>	81
7.3.	<i>Generaliserbarhet</i>	83
8.	Avslutning og konklusjoner	84
8.1.	<i>Oppsummerende konklusjoner</i>	84
8.2.	<i>Begrensninger i avhandlingen</i>	85
8.3.	<i>Forskningsbehov på tematikken</i>	86
9.	Referanseliste	87
10.	Vedlegg:	91

Figurer

Figur 1- Forskningsprosess basert på Layder (1998, s. 29).....	31
Figur 2 – Deduktivt linært forløp versus induktiv og iterativ prosess (Malterud, 2017, s. 114)	47

1. Innledning

Jeg har over 20 års praksis i politiet, og har mange års erfaring som både førstelinjeleder og mellomleder. Jeg har en variert fagbakgrunn i politiet, men har mest erfaring og kompetanse innen etterforskningsfaget. Selv har jeg gjennom mange år, både som etterforsker og leder, i likhet med mange andre, opplevd prioriteringsutfordringer og målforskyvningsproblematikk, og spesielt opp imot det jeg kaller for måltallsjag. Jeg finner derfor denne tematikken både interessant og spennende.

1.1. Tema og bakgrunn

Jeg har undret meg over flere ting. Før jeg gikk løs på denne oppgaven har jeg undret meg om politiledere opplever at måltallsjag fører til bevisst eller ubevisst målforskyvning av innsatsen. Jeg har også lurt på om måltallsjag kan gå på bekostning av innsats mot vel så prioriterte mål der innsats og resultater vanskelig lar seg måle. Et annet spørsmål jeg mange ganger har stilt meg er om kanskje målforskyvningsproblematikken er mest gjeldende i gjennom autonomien og den diskresjonære skjønnsutøvelse i 1. linje eller om den også er vel så gjeldende lenger opp i hierarkiet. Jeg har spesielt lurt på hvordan dette arter seg hos ledere innen etterforskning av alvorlig og organisert kriminalitet, der de på den ene siden må forholde seg til den anmeldte, registrerte, kvantifiserbare etterforskningsinnsatsen, og på den andre siden forholde seg til prioritering av ressurser til selvinitiert skjult ikke anmeldt eller registrert kriminalitet.

Min antakelse har vært at det tidvis er svært vanskelig å prioritere alvorlig kriminalitet som ikke er anmeldt når det samtidig er ressursknapphet og svært vanskelig å klare resultatkrav i anmeldte straffesaker hvor det måles og kontrolleres både på saksmengde, kvalitet, tidsbruk og oppklaringsprosent. Under arbeidet med avhandlingen har jeg utviklet denne antakelsen til å handle om målforskyvningsproblematikk. Jeg har antatt at måleparameterne på de kortsiktige kvantitative målene i andre deler av virksomheten er så sterke at de påvirker og overskygger de langsiktige målsetningene innenfor denne vanskelig målbare

delen av virksomheten, og at det derav oppstår ulike varianter målforskyvning som jeg vil vite mer om. Problemområdet som jeg i denne avhandlingen fokuserer på, handler derfor om målforskyvning knyttet til mål- og resultatstyring i offentlig sektor, og innen politiets etterforskning av organisert kriminalitet spesielt.

I offentlig sektor vil det alltid oppleves å være flere oppgaver enn kapasitet, og det vil derfor alltid kreves en dynamisk og streng prioritering for å på best mulig måte fylle de mål- og resultatkrav som gjelder (Christensen et al., 2015). I politiet er det tilsvarende. Den strenge styringen i politiet skjer først og fremst gjennom mål- og resultatsystemet, der de politiske føringene operasjonaliseres ovenfra og ned i politiorganisasjonen, til mer eller mindre konkrete mål. Dvs. til mål som skal risikovurderes, rapporteres på, og følges opp med eksisterende eller nye tiltak (Wathne, 2018).

Når det gjelder politiets ansvar for å etterforske straffbare hendelser, må det ut ifra styringsdokumenter og lovverk gjøres prioriteringer bl.a. opp imot alvorligheten i det som har skjedd, sakstype, bevis tilgang og saksbehandlingstid (Riksadvokaten, 2018). Den aller største mengden straffesaker starter ved at en fornærmet eller en melder anmelder det straffbare forholdet til politiet (Politidirektoratet, 2021; Riksadvokaten, 2021). Men i andre tilfeller er det politiet selv som avdekker straffbare handlinger og initierer etterforskning. Etterforskning av organisert kriminalitet vil i sin natur være avhengig av politiets egeninitierte innsats, da det svært sjelden vil være noen fornærmet eller melder som anmelder slike saker.

Etterforskning av alvorlig organisert kriminalitet er ofte svært ressurskrevende for politiet både pga. kompleksitet, behov for spesiell kompetanse som f.eks. krevende skjulte etterforskningsmetoder og fordi det ofte kreves mye samhandling på tvers av politidistrikt og landegrenser (Bjerknes et al., 2018; Von Lampe, 2015). Slike politienheter vil derfor være avhengig av store ressurser over lang tid til en innsats som i liten grad bidrar til å gi resultater innen de tellbare kvantifiserbare målene på antall saker, saksbehandlingstid og oppklaringsprosent, som tilligger andre etterforskningsenheter i samme hierarki. Det ligger derav til rette for spenninger mellom prioriteringer til etterforskning av organisert ikke

anmeldt kriminalitet versus etterforsking av anmeldt kriminalitet. I disse spenningene antar jeg at det er en arena for målforskyvningsutfordringer, og det er spesielt dette jeg har ønsket å se nærmere på.

1.2. Problemstilling og forskningsspørsmål

Jeg har som nevnt en interesse for dette temaet, og interessen gjorde at jeg fikk en teoretisk og empirisk interesse. Denne interessen har jeg brukt aktivt i min tilnærming til både teori om tematikken og ikke minst når jeg har prøvd meg i å forske på tematikken i forbindelse med avhandlingen.

Det har vært en utfordrende oppgave å få definert problemstilling og forskningsspørsmål. Selv om problemområdet har fremstått som temmelig klart, har det vært et krevende arbeid å jobbe seg ned i materien og få definert en konkret og forskbar problemstilling. Ettersom jeg har ønsket å forske på hvordan politiledere innen etterforskning av den alvorligste – og mest organiserte kriminaliteten, opplever utfordringer med målforskyvning, har problemstillingen til slutt blitt til følgende:

Hvordan opplever ledere innen etterforskning av alvorlig og organisert kriminalitet å bli påvirket av resultatfokus på kvantifiserbare mål (måltall), og hvilke konsekvenser har dette mht. målforskyvningsproblematikk?

Dette er en masteravhandling, og problemstilling og forskningsspørsmål er forsøkt balansert og avgrenset dertil. Kjernen i problemstillingen handler om prioriteringsutfordringer og målforskyvningsproblematikk. Jeg har vurdert at det via kvalitativ forskning vil være empirisk mulig å undersøke hvordan resultatjaget på kvantifiserbare mål oppleves av etterforskningsledelse. I denne studien har jeg vært spesielt inspirert av rådene til Uwe Flick (2015) i arbeidet med å definere forskningsspørsmål. Jeg har vært opptatt av min egen motivasjon, mitt ambisjonsnivå, antall forskningsspørsmål, tydelighet i utformingen, og ikke minst om forskningsspørsmålene kan besvares empirisk og hvilke metodologiske konsekvenser spørsmålene har hatt. Etter å ha jobbet med problemstillingen

definerte jeg forskningsspørsmål og justerte noe på disse underveis i avhandlingsarbeidet. Forskningsspørsmålene ble til slutt følgende:

1. Er styringsformen mål- og resultatstyring egnet til styring av og i politiet, og innen bekjempelse av organisert kriminalitet spesielt.
2. Hvordan opplever ledere innen etterforskning av alvorlig – og organisert kriminalitet omfanget av rapportering på kvantifiserbare mål/resultater (måltall) versus omfanget av rapportering på mindre kvantifiserbare mål?
3. Hvilke konsekvenser opplever ledere innen etterforskning av alvorlig og organisert kriminalitet når det gjelder prioriteringsutfordringer og målforskyvningsproblematikk ved publikumsanmeldt alvorlig kriminalitet versus innsats mot ikke anmeldt (skjult) alvorlig kriminalitet?

1.3. Avhandlingens oppbygning

Jeg har bygd opp denne avhandlingen ved å introdusere det empiriske feltet i kapittel 2. Der skriver jeg om kritikk knyttet til mål- og resultatstyring, og styringslogikker og styringssystemer i offentlig sektor og politiet spesielt. I tillegg skriver jeg om relevant forskning på politiet.

Kapittel 3 er avhandlingens teorikapittel. Her beskriver jeg begrepet målforskyvning, ulike teorier om målforskyvning i vid betydning samt kritisk teori om målstyring.

I kapittel 4 beskriver jeg studiets design og metode, og i kapittel 5 presenterer jeg funnene om mine analyseenheter i underkapitler om visjon og mål, organisert kriminalitet som prioritert fagfelt, styring og kontroll og autonomi, forbeining og byråkratisk rigiditet og indikatorfiksering og manipulasjon.

I kapittel 6 diskuterer og drøfter jeg bl.a. om det styres etter mål, om økt hierarkisering og økt kontroll over skjønnsutøvelsen, om manglende involvering i utforming av mål, konsekvenser av sterk styring og fokus på kvantifiserbare mål og konsekvenser for bakkebyråkratene.

I kapittels 7 redegjør jeg for hvordan studien er verifisert med dertil vurdering av reliabilitet, validitet og generaliserbarhet. Til slutt i kapittel 8 avslutter jeg med noen oppsummerende konklusjoner, beskriver begrensninger i avhandlingen og forslår videre forskningsbehov.

2. Presentasjon av empirisk felt

2.1. Mål- og resultatstyring – mange kritiske røster

Det er mange sider ved mål- og resultatstyring og det mangler ikke på kritiske røster til denne styringsmodellen.

Burt Perrin gjorde i 1998 et forsøk på å sammenstille en del av kritikken. Perrin konkluderer med at det under enkelte omstendigheter vil være positive effekter med styring etter resultatindikatorer og oppgir et eksempel med å gi ledere muligheten til å selv identifisere områder i virksomheten som bør ha mer inngående oppfølging av ledelsen. Men Perrin konkluderer også med at mål- og resultatstyring svært ofte fører til fokus på selve aktivitetene, og alt for lite fokus på å oppnå effekt av aktivitetene (Perrin, 1998). Tilsvarende konklusjon gjorde Valentine Ridgway allerede i 1956, da han advarte mot utilsiktede negative effekter som følge av stort fokus på resultatmåling (Ridgway, 1956).

Vi finner igjen mye av denne kritikken når det gjelder offentlig sektor i Norge, og ikke minst hos politiet. 22. juli-kommisjonens evaluering av politiet er et eksempel; der det hevdes at:

«... politiet har utviklet mål på de områdene som er enklest å måle – ikke nødvendigvis på de områdene der klare mål og forventninger er viktigst. ...»
(NOU 2012: 14, s. 64).

I sin anbefaling oppfordrer kommisjonen Politidirektoratet til å:

«etablere et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatens oppgaver, og sørge for sammenheng mellom mål, prioriteringer, ressurs- og bemanningsplanlegging, ressursbruk og rapportering.» (NOU 2012: 14, s. 458).

I den påfølgende Politianalysen videreføres mye av kritikken. Der hevdes det at:

«Måleindikatorer og måltall utvikles i noen grad basert på hendelser som skjer, og ut fra hva som enkelt kan måles, og gir ikke nødvendigvis gode indikasjoner på reell måloppnåelse og formålseffektivitet.» (NOU 2013: 9, s. 145).

Anbefalingen fra politianalysen var å:

«benytte verktøy som resultatmål, ..., måling og oppfølging av oppnådde resultater og håndtering av konsekvenser om resultater ikke oppnås, både for ledere og medarbeidere.» (NOU 2013: 9, s. 44).

Justis- og beredskapsdepartementet fulgte senere opp med en erkjennelse av man ikke har lykkes godt nok med denne styringsformen i proposisjonen om Nærpolitireformen og skriver:

«Det er flere årsaker til at en ikke har lyktes godt med denne styringsformen. Målene har ikke nødvendigvis gitt et dekkende uttrykk for det som ønskes prioritert, og det har vært satt så mange mål at de i noen grad har blitt utydelige. I tillegg er det utfordrende å finne gode resultatkrav og styringsparametere for en del av politiets virksomhet.» (Prop. 61 LS (2014-2015), 2015, s. 56).

Der skrives det videre i påfølgende side at departementet fra og med budsjettåret 2015 har endret hovedmålene for justis- og beredskapssektoren der det er lagt vekt på å få færre og tydeligere mål enn tidligere og en klarere prioritering. Solberg-regjeringen har sørget for færre resultatmål i departementene sine tildelingsbrev (Christensen et al., 2015, s. 188; Johnsen, 2015), men det eksisterer fortsatt mange mål.

Direktoratet for forvaltning og ikt (DIFI, senere DFØ) fikk i oppdrag å evaluere nærpolitireformen i forbindelse med de store endringer som implementeringen av reformen innebar. DIFI oppga i 2018 at departementets styring av politietaten fortsatt var preget av aktivitets- og detaljorientert selv om departementet i bl.a. tildelingsbrev for 2018 eksplisitt uttrykte at det ble lagt opp til en mer overordnet styring enn tidligere. DIFI poengterte at slik detaljstyring medfører:

«målforskyvning og/eller undergraving av overordnede mål og prioriteringer. Det blir viktigere å nå aktivitetsmålene enn de overordnede målene. Som regel medfører det også mindre effektiv ressursbruk enn dersom «laveste effektive nivå» vurderer og velger hvordan overordnede effektmål best kan nå» (Direktoratet for forvaltning og ikt, 2018, s. 46).

I sin fortsettelse av evalueringsarbeidet skriver DFØ i 2020:

«Mye tyder på at det ikke er mulig å nå alle målene og ambisjonene, gitt de rammebetingelsene politiet skal operere innenfor ... En opptelling viser at summen av ulike mål, oppgaver og krav i TB, handlingsplaner, oppdragsbrev mv. ligger på om lag 250. Mange av disse er ikke omtalt i tildelingsbrevet til POD, og det varierer om og i hvilken grad de skal finansieres gjennom øremerkede midler eller innenfor rammen. Dette gir utfordringer for prioriteringer i en helhetlig sammenheng fra toppen, og bidrar til å pulverisere ansvaret for hvilke oppgaver som prioriteres på ulike nivå.» (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020, s. 49-50).

DFØ poengterer riktignok at særlig ledere i politiet legger vekt på at alvorlig kriminalitet håndteres langt bedre enn før reformen, mens de operative delene av politiet legger mer vekt på at hverdagskriminaliteten får for liten oppmerksomhet, og at det her er behov for tydeligere prioriteringer både i etatsstyringen av politiet og i den interne styringen og ledelsen i politiet (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020, s. 60).

2.2. Styringslogikker og styringssystemer i offentlig sektor

Siden 1980-tallet har det i hele den vestlige verden vært store endringer innen offentlig sektor. Med utspring i store reformer spesielt i Storbritannia har store deler av Europa inkludert Skandinavia, opplevd det samme. Disse reformene som fikk som samlebetegnelse merkelappen New Public Management (NPM) (Ashburner et al., 1996, s. 9-20; Hansen & Negaard, 2006, s. 19-20). NPM sin essens går først og fremst ut på profesjonell styring gjennom aktive og synlige ledere, definerte mål og indikatorer, koblinger mellom resultater og belønning, spesialiserte enheter, konkurranse gjennom anbud og kontrakter, mer fleksibilitet i ansettelser, godt brukerperspektiv, og kostnadseffektivitet (Hood, 1991).

Begrepet «management by objectives» (MBO) ble lansert av Drucker (1954). Han mente at definerte mål på en entydig måte skal bestemme hva organisasjonen skal fokusere på, men at det samtidig bør være frihet til å velge flere ulike veier mot

måloppnåelsen (Drucker, 1954, s. 61). MBO er det vi på norsk vil betegne som mål – og resultatstyring (MRS).

I Norge ble bestemmelser om mål- og resultatstyring tatt inn i bevilgningsreglementet i 1985. 2 år senere vedtok regjeringen at statlige virksomheter skulle benytte mål- og resultatstyring som styringsprinsipp innen utgangen av 1990, og at samtlige virksomheter blant annet skulle innføre virksomhetsplanlegging som grunnlag for den interne styringen. Et par år senere ble departementene pålagt å formulere krav til resultater, og til å rapportere på resultatene. Videre ble det i 1996 innført bestemmelser om mål- og resultatstyring i økonomireglementet (NOU 2003:6, s. 43). Mål- og resultatstyring har derav siden 1997 vært et hovedprinsipp for statlig økonomiregnskap. I utgangspunktet skal det baseres på ønsker og behov hos befolkningen som igjen resulterer i politiske mål og som deretter operasjonaliseres gjennom politisk styring (Christensen et al., 2015, s. 111, 112).

Direktoratet for økonomistyring skriver at hensikten med mål- og resultatstyring er:

«å øke effektiviteten og få mer ut av ressursene ved at underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. Styring og kontroll skal i mindre grad skje gjennom detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltoppgaver.».

Departementet oppgir videre at oppmerksomheten i hovedsak skal dreie seg om måloppnåelse ved effektiv ressursbruk, mens det skal være handlingsfrihet hos underliggende nivå til å gjøre nødvendige prioriteringer og benytte nødvendige virkemidler (Direktoratet for økonomistyring, 2016). I tillegg til mål- og resultatstyring eksisterer det også parallelle styringslogikker som rammestyring, regelstyring og politisk styring (Vanebo, 2017, s. 120), uten at jeg går nærmere inn på disse.

Røvik betegner mål – og resultatstyring som en instrumentell styringsmodell som består av fastsatte overordnede mål, etablert målhierarki, planlegging og gjennomføring av dertil handlinger og måling av resultatene som handlingene gir

som grunnlag for organisasjonsmessig læring (Røvik, 1998). Det skal være tett kobling mellom visjoner, mål, vedtak, organisasjonsutforming, iverksettelse og effekter, der effektmåling og evaluering skal vise om alt virker etter hensikten, og peke på muligheter til å korrigere der det ansees mulig å få bedre resultater (Christensen et al., 2015, s. 176). I tillegg må målstyring ha kontinuerlig oppmerksomhet fra ledernes side, regelmessige justeringer av både målene og hvordan måling av dertil resultater utføres, og ikke minst at det er stor medvirkning fra de ansatte (Pollitt, 2013b).

Departementene skal følge opp Stortingets vedtak fra årlig tildelingsbrev til virksomheten, som inneholder overordnede målsetninger, styringsparametere, fullmakter, rapporteringskrav og informasjon om evalueringer. Departementene skal derav sørge for at alle underliggende virksomheter har tilfredsstillende kontroll opp imot effektiv ressursbruk, at lover og regler følges og at fastsatte mål – og resultatkrav følges opp. I samråd med underliggende virksomheter avtales innhold og omfang i rapportering på måloppnåelse og resultater for øvrig (Vanebo, 2017, s. 120-121).

Det er kamp om knappe ressurser, og i en virkelighet med målkonflikter, tvetydighet, makt og politisk aktivitet må økonomistyringen fungere (Busch et al., 2002, s. 23), og ulike styringslogikker, dels motstridene krav og forpliktelser og en multifunksjonalitet for øvrig gjør styring og ledelse svært krevende i offentlig sektor (Christensen et al., 2015, s. 17-20). En effekt av dette er at mange som arbeider i offentlig sektor har et betydelig behov for å gjøre skjønnsvurderinger ut ifra hvilke hensyn som skal vektlegges mer enn andre hensyn, noe som igjen gir makt til arbeiderne som utøver skjønnsutøvelsen (Christensen et al., 2015, s. 20; Heivoll & Aadland, 2019, s. 166).

2.3. Styringssystemer i politiet

Professor Stig O. Johannessen hevder at politiet kan forstås å bestå av 2 helt ulike praksiser eller kulturer; den juridisk-byråkratiske praksisen og den militær-operative praksisen (Johannessen, 2013). Den juridisk-byråkratiske praksisen kan knyttes til Max Weber (1971) sin teori om instrumentell rasjonalitet, med tro på

tydelig hierarki og tydelig avgrensing av oppgaver og ansvar (Johannessen & Glomseth, 2015, s. 23). Den operative praksisen på sin side har ikke individuelle oppgaver og saksbehandling i sentrum, men selve gruppen og oppdraget er sentralt, med dertil lydighet, disiplin og korpsånd. I politiet gjenkjennes dette ved enheter som utfører oppdrag fra operasjonssentral, innsatsledelse og andre operative ledere (Johannessen & Glomseth, 2015, s. 23-25).

Førsteamanuensis Rune Glomseth ved Politihøgskolen har et litt annet syn og mener politiorganisasjon blir mer og mer kompleks som følge av et mer og mer komplekst samfunn, og at det nye politiet i tillegg til tidligere roller må beherske rollen som ekspertpoliti, matrisepoliti og nettverkspoliti, og styres etter en konsernmodell som oppfattes moderne med allmenn aksept (Johannessen & Glomseth, 2015, s. 49). I tillegg til generell styringslogikk med mål- og resultatstyring, styres og påvirkes politiet av ulike andre styringssystemer som regelstyring, økonomistyring, verdistyring og profesjonsstyring (Johannessen & Glomseth, 2015, s. 59). Mens mål- og resultatstyring og økonomistyring er innrettet for å styre utfallet av politiarbeidet, er regelstyring, verdistyring og profesjonsstyring først og fremst innrettet for å styre politiansattes adferd (Ekman, 2004).

I politiet ble MRS konkretisert gjennom disponeringsskriv fram til og med 2019. Fra og med 2020 har Politidirektoratet gått over til å bruke styringsdokumentet «Resultatavtale» som Politidirektoratet inngår med den enkelte politimester og sjef for særorgan. Innrapportering skjer som tidligere ved bruk av politiets styringsverktøy PSV. Dette er et datasystem hvor mål legges inn av Politidirektoratet etter å ha gjennomført en årlig oppdragsdialog med ledelse i aktuelt politidistriktet, og hvor det rapporteres resultater og styres gjennom tilbakemeldinger fra overordnet nivå, og gjennom pålegg om å utforme og iverksette nye tiltak. For å sikre at målene nås er det etablert 3 årlige styringsdialoger mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet (Justis. og beredskapsdepartementet, 2021, s. 26-27) og en årlig styringsdialog mellom Politidirektoratet og politidistriktene/særorganene (Wathne, 2018, s. 49).

I statens veileder for resultatmåling er lederforankringen sentral. Når det gjelder målstyring, har ledelsen ansvaret for å planlegge og gjennomføre aktiviteter og tiltak, vurdere resultater og beslutte eventuelle forbedringstiltak. Det er ledelsen som skal sørge for at de ansatte får delta aktivt i styringsprosessene:

«Slik deltagelse bidrar til å få frem relevant informasjon, gir bedre forståelse av og forpliktelse mot det som skal oppnås og bidrar til tolkning og læring av oppnådde resultater» ("Veileder - Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten," 2010, s. 10).

Det forventes dermed at ledelsens inkludering av de ansatte i målstyringen vil ha effekter på kvaliteten ved politiets tjenester.

2.4. Relevant forskning på politiet

I dette kapittelet har jeg gjort et forsøk på å trekke fram forskning på politiet som er relevant for denne studien. Her beskrives bl.a. forskningsfunn som gir et bilde av ulike dysfunksjonelle konsekvenser av mål- og resultatstyring, og da spesielt knyttet til målforskyvning. I tillegg innleder jeg med et bilde av hvordan toppledere i politiet vurderer trusselen og prioritering knyttet til organisert kriminalitet.

2.4.1. Politiledelse i Europa – opptatt av organisert kriminalitet

De britiske samfunnsforskerne Bryan Caless og Steve Tong har senere år forsket mye på politiet i Storbritannia og i Europa for øvrig. I deres store studie fra 2017, hvorav de noen få år forut bl.a. hadde intervjuet 108 strategiske politiledere i EU-land samt Norge og Sveits, fant de at strategiske politiledere beskrev organisert kriminalitet som en av de aller viktigste kriminalitetstruslene som det må fokuseres på fremover (Caless & Tong, 2017, kapittel 7). Caless og Steve Tong poengterte samtidig at mange ledere ikke fant denne prioriteringen å være enkel ettersom organisert kriminalitet i det vesentligste foregår i det skjulte uten offentlig oppmerksomhet. En av lederne som ble intervjuet utdypet trusselen om organisert kriminalitet og dertil oppmerksomhet på problemområdet slik:

«Without doubt our biggest challenge ... is what we can do to combat international organized crime. There are huge criminal profits being made from trafficking, drugs, the sex trade and from arms smuggling and we have a few

small successes but not enough. As the economic recession increases across Europe, it will be time to say “go to war against crime”, but if people can’t see that it is in their interests to combat it, they won’t stir.” (Caless & Tong, 2017, s. 221-222).

2.4.2. Toppledere i politi- og påtalemyndighet – økt hierarkisering, sterkere styring og stramme økonomiske rammer

Førsteamanuensis Rune Glomseth ved Politihøgskolen gjennomførte i 2018 og 2019 intervjuer av 16 toppledere fra politi- og påtalemyndigheten, i et kvalitativt studie med narrativ beskrivende tilnærming, i et organisasjonsetnografisk perspektiv (Glomseth, 2020). Intervjuene innbefattet Sveriges Rikspolischef, Danmarks Rigspolitichef, avtroppende og påtroppende politidirektør i Norge og et utvalg politimestre og ledere av særorgan. Funn fra studien pekte på at det i løpet av de senere år har skjedd en betydelig sentralisering av politiet, økt hierarkisering, økt formalisering og sterkere styring i politiet. I tillegg opplevde topplederne at de økonomiske rammene i politiet har blitt strammere og at det har blitt betydelig større avstander internt i politiorganisasjonen. Flere av topplederne var bekymret for kriminalitetsutvikling knyttet til cyberkriminalitet, gjeng- og voldsproblematikk og grenseoverskridende kriminalitet. En av lederne som ble intervjuet kommenterte det slik:

«Politiet må bli dyktigere til å få innblikk i og følge med på hva som skjer i lukkede miljøer, ulike gjengmiljøer og det er en utfordring å få bedre tilgang i innvandrer miljøene.» (Glomseth, 2020, s. 30)

2.4.3. Ordenspoliti mer opptatt av forebyggende arbeid enn måltall

I Danmark studerte Hild Rønning politibetjentes skjønnsutøvelse i ordenstjeneste, sett i lys av rettslige rammer i forbindelse med sin doktorgradsavhandling. Hennes funn viste at politibetjenter i ordenspolitiet i stor grad arbeider forebyggende uavhengig av eksisterende målstyring, og at arbeidet besto av svært mye diskresjonær skjønnsutøvelse. Funnene i Rønning sin kvalitative forskning viser videre at politibetjenter etterlever fokuset på måltallsoppnåelse mest der skjønnsrommet er minst, og trekker frem eksempler

med organiserte trafikkontroller hvor handlingsrommet til skjønnsutøvelse ble svært redusert ut ifra organiseringen av arbeidet i trafikkontrollen.

Rønning sine funn viste også at styring etter måltall førte til forskyvning av fokuset fra overordnet mål om f.eks. å jakte på narkotikabakmenn til å heller å tilfredsstille kvantitative måltall på antall saker, saksbehandlingstid og oppklaringsprosent med å fokusere på å oppsøke og anmelde personer politibetjentene vet bruker narkotika hver dag. Flere politibetjenter i undersøkelsen hennes har bl.a. påpekt at begrensninger som følge av måltall medfører fare for at bl.a. anmeldelser ikke opprettes (Rønning, 2017, s. 245). Funnene til Rønning viser også at det settes dysfunksjonelle mål, f.eks. mål om at det ikke skal være mer enn ett gitt begrenset antall anmeldelser mot personer under 18 år, samtidig som det settes mål om et høyt antall saker til konfliktrådet der saker på personer under 18 utgjør en betydelig del (Rønning, 2017, s. 280).

2.4.4. Økt kontroll av skjønnsutøvelse innen politiets oppgaver – fare for umenneskelig praksis

Professor Helene O. I. Gundhus ved Politihøgskolen gjennomførte en studie der hun gjennom kvalitative intervjuer av ansatte i politiet forsket på hva migrasjon betyr for profesjonalisering av politiet (Gundhus, 2016). Hun belyste i sin forskning spørsmålet om hvordan skjønn utøves og ansvarliggjøres, og hvordan dette kan beskrive en profesjonaliseringsstrategi. Hennes funn viste at arbeidet preges sterkt av mål- og resultatstyring som skaper spenninger mellom styring og profesjonens autonomi, samtidig som politiets oppgaver på utlendingsfeltet krever utstrakt skjønnsutøvelse. Et sentralt funn var at tøff styring med enhetlig bruk av utlendingsloven for å kunne oppnå mest mulig resultater på mål om antall uttransporteringer skapte betydelig økt kontroll av skjønnsutøvelsen. Videre viste funnene at styringen førte til lite fokus på å legge til rette for selvregulering og autonomi i arbeidet. Gundhus konkluderte med at mål- og resultatstyringen derav kunne føre til at det legges lokk på bl.a. moralske dilemmaer, vilkårlige praksiser og skjønnsutøvelse basert på rettferdighetsstandarder og subjektive verdisyn (Gundhus, 2016, s. 73).

2.4.5. Politiledelse og ledelse av nærpolitireformen – kvalitet måles ikke og konkurranse fører til silotenkning

Professor 2 Cathrine Filstad ved BI og Politihøgskolen har de siste årene jobbet med forskning på politiledelse, politikultur og implementeringen av nærpolitireformen. Hennes forskningsteam utførte nylig studien «Politiledelse og ledelse av nærpolitireformen» (Filstad, 2020). Studien besto hovedsakelig av eksplorative kvalitative studier med observasjoner, fokusgrupper, intervjuer, uformelle samtaler, flere måneder med feltstudier og en to-delt spørreundersøkelse som ble sendt til alle ansatte i politiet. Hun gjorde flere funn relatert til mål- resultatstyring og målforskyvningsproblematikk.

Filstad påpekte at det vil være mye kompetanse som ikke vil kunne måles en kompleks kompetanseorganisasjon som politiet, og at politiet i stor grad utøver profesjonelt skjønn der mange av arbeidsoppgavene ikke har én løsning, men mange mulige løsninger (Filstad, 2020, s. 45). Filstad fant at målstyringen i politiet ikke måler kvalitet. Hun fant videre at det er begrenset tillit til målstyringen. Mange ledere ga uttrykk for at de ofte må gjøre prioriteringer som ikke er basert på deres egne vurderinger, men pålagte prioriteringer fra for eksempel Politidirektoratet, og at ettersom ledere ikke er enige i alle prioriteringene er de heller ikke alltid så tydelige beslutningstakerne som de selv mener, eller som omgivelsene forventer. Filstad fant også at politiansatte liker å konkurrere, at dette ble forsterket av målstyringen, og påpekte at dette kan det gi en skyvekultur ettersom det er tallene som er fokuset og ikke hvor sakene skal opprettes og etterforskes eller hvordan man kan bidra til måloppnåelse i fellesskap. Undersøkelsene hennes viste videre at mange ledere må støtte seg til kortsiktige løsninger i stedet for langsiktige fordi målstyringen legger opp til det kortsiktige. I tillegg viste undersøkelsen at mange politiledere opplevde at handlingsrommet har blitt vesentlig mindre som følge av nærpolitireformen.

2.4.6. Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer – noen dysfunksjonelle effekter

Christin Thea Wathne er kriminolog, og undersøkte i sin doktorgradsavhandling politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer (Wathne, 2015). Et fokusområde i Wathne sin forskning var forskyvninger i politiets kjernearbeid som følge av sammenhenger med endringer med bl.a. nye former for styring og ledelse. Studien er basert på et variert og omfattende empirisk materiale fra både dokumentstudier, intervjuer og flere store spørreundersøkelser rettet mot hele medlemsmassen til Politiets Fellesforbund. Dataene ble i hovedsak innhentet i 2013.

Funn fra spørreundersøkelse viste at bare 3 % av respondentene stilte seg positiv til om mål- og resultatstyringssystemet treffer i sitt fokus, mens 41 % stilte seg nøytral og hele 56 % oppga å være skeptisk. Av de som svarte at de var skeptiske til om mål- og resultatstyringssystemet treffer i sitt fokus var hele 82 % uenig i at målstyringssystemet motiverer i arbeidet.

Nærmere ¾-del av respondentene i undersøkelsen, herunder hele 79 % av faglederne, oppga at innsatsen ble styrt mot å nå de lette men kanskje mindre viktige målene. Noen av spørsmålene i spørreundersøkelsen handlet om «gaming» og det «å pynte på tall». Hele 20 % av respondentene oppga å ha oppgitt/rapportert bedre tall enn det strengt tatt har vært grunnlag for, herav 16 % av personallederne, 19 % av faglederne og 13 % av etterforskerne.

Wathne hevder i sin studie at empirien pekte mot at ansatte pyntet på tallene primært fordi polititjenestepersonene ble drevet av indre motivasjon eller «public service motivasjon» og at disse målene og disse oppgavene ble ansett å gi (for) lite mening. Ikke uventet, så pekte empirien fra undersøkelsen på at jo mindre tilfreds man er med styringssystemet, desto mer tilbøyelig er en til å «pynte på resultatene». Wathne sine undersøkelser sier noe om juksing i tilknytning til kvantifiserbare mål, men den sier imidlertid ikke noe om at juksingen også omfatter viktige / prioritert mål og målsetninger.

2.4.7. Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum - ledere ikke flink til å involvere ansatte til å fylle målstyringen med meningsfullt innhold

I 2019 presenterte Arbeidsforskningsinstituttet AFI, Oslo Met, ved Christin Thea Wathne, Niri Talberg og Helene O. I. Gundhus en studie om Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum (Wathne et al., 2019). Hovedparten av undersøkelsene ble gjort i 2018 og besto av dokumentanalyse av nærpolitireformens sentrale dokumenter, individuelle intervjuer med nøkkelpersoner, gruppeintervjuer med nøkkelinformanter i Politidirektoratet og Oslo Politidistrikt, fokusgruppeintervjuer med operativt personell og en elektronisk spørreundersøkelse der 9 861 politiutdannet personell ble invitert til å delta. Det var 3131 (32 %) som svarte på undersøkelsen. 17 av spørsmålene var stilt helt likt som i undersøkelsen Wathne gjorde i forbindelse med studien «Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer» som hun presenterte i 2015, noe som ga godt sammenlikningsgrunnlag mellom datagrunnlag fra 2013 og fra 2018.

Kun 43 % av de som svarte på undersøkelsen var enig eller litt enig i påstanden om at nærmeste leder var flink til å involvere ansatte til å fylle målstyringen med meningsfullt innhold. De fant også at bruken av målstyringssystemet varierte fra politidistrikt til politidistrikt, og at bruken heller ikke ble enhetlig praktisert innenfor det enkelte politidistrikt. Et annet interessant funn fra forskningen til Wathne, Talberg og Gundhus pekte i retning av at ledelsesrommet ble redusert fra 2013 til 2018, dvs. redusert i forbindelse med politireformen. I forskningen til Wathne fra 2013 var det 49 % av personallederne og 32 % av faglederne som var helt eller delvis enige i påstanden om å oppleve å ha handlingsrom til å lede, mens resultatet av samme påstand stilt i 2018 var 28 % for personalledere og 13 % av faglederne.

Andre relevante funn fra forskningen til Wathne, Talberg og Gundhus (Wathne et al., 2019) var at politiet opplever en økende tendens til standardisering, og at standardiseringen gir redusert skjønnsutøvelse når det gjelder valg av oppgaver og

hvordan oppgavene skal løses. Nærmere seks av ti var uenige i at spesialiseringen som følge av nærpolitireformen har gjort internt samhandling enklere, og drøyt halvparten av personallederne mente at en brukte altfor mye tid til å rapportere til overordnede ledelse.

2.4.8. DFØ sin evaluering av nærpolitireformen – alt for mange målsetninger

DFØ har evaluert nærpolitireformen underveis i reformen og i noen år etter implementeringen av reformen har funnet sted. Forskningen til DFØ har bestått av dokumentstudier og intervjuer. Intervjuobjektene har bestått av sentral ledelse i politidistriktene, ledere og medarbeidere på ulike nivåer samt representanter fra tillitsvalgtorganisasjoner. I statusrapport for 2019 (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020, s. 49-50) ble det stilt spørsmål om styringen av politi- og lensmannsetaten samsvarte med økonomiregelverkets føringer mht. mål- og resultatstyring. Det ble hevdet i rapporten at mye tyder på at det ikke er mulig å nå alle målene og ambisjonene, gitt de rammebetingelsene politiet skal operere innenfor. Deres opptelling viste at summen av ulike mål, oppgaver og krav, handlingsplaner, oppdragsbrev mv. lå på om lag 250, selv om mange av disse ikke var omtalt i tildelingsbrevet til POD. De fant at det varierer om og i hvilken grad de skal finansieres gjennom øremerkede midler eller innenfor rammen. DFØ hevdet at dette ga utfordringer for prioriteringer i en helhetlig sammenheng fra toppen, og at det bidro til å pulverisere ansvaret for hvilke oppgaver som prioriteres på ulike nivå.

De hevdet videre at styring og ledelse via mange mål, resultatkrav og enkeltoppdrag bidro til at prioriteringene ble skyvd nedover i systemet, noe som ble særlig gjeldende når rammene er knappe. DFØ fant at politiet styres gjennomgående sterkt på innsatsfaktorsiden, og at denne innsatsfaktorstyringen, kombinert med mer eller mindre detaljert aktivitetsstyring knyttet til indikatorer det er mulig å måle, ikke er i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring.

DFØ fant også at de overordnede målene i liten grad gjenspeiles i den konkrete styringen av politiet. Det var fortsatt kvantitative mål knyttet til

straffesaksbehandlingen som dominerte. Andre funn pekte på at mange styringsinteressenter, sterke fagmiljøer og mye ad hoc-styring førte til at styringen på helhet ble borte. Det ble mer utgifts-styring innenfor det enkelte område framfor styring på en effektiv, samlet bruk av ressursene. Vurderingen til DFØ var at dette gikk ut over både mulighetene for helhetlig strategisk styring, og mulighetene for å tenke helhetlig rundt effektiv ressursbruk.

2.4.9. Områdegjennomgang av politi- og lensmannsetaten – ond sirkel med detaljstyring

Boston Consulting Group (2021) laget på oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Finansdepartementet en rapport hvor de har kartlagt og vurdert Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring, Politidirektoratets rolle og ressursallokering, samt kvaliteten på tilgjengelig styringsinformasjon. De har også vurdert politiets samlede oppgaveportefølje og gitt en samlet vurdering og anbefaling av tiltak som skal bidra til bedre strategisk styring slik at politiet kan løse sitt oppdrag med best mulig samfunnseffekt. Deres undersøkelse ble gjennomført i 2020 og besto av dokumentanalyser, kvantitative analyser og intervjuer.

Boston Consulting Group skriver i rapporten at justissektoren og politi- og lensmannsetaten har en kultur for detaljstyring helt fra innretningen på Stortingets vedtak og regjeringens utøvende politikk til Justis- og beredskapsdepartementet (JD) sin administrative styring. De beskriver det slik:

«Den politiske debatten i Stortinget og i regjeringen preges av mål for politiets innsatsfaktorer og organisering, herunder politidekning, hvilke lokasjoner etaten skal ha og hvilke organisatoriske enheter hvert politidistrikt skal ha. I et historisk perspektiv kan utviklingen betegnes som ny, der man for bare et tiår siden i større grad drøftet hvilke typer kriminalitet som er kritisk å forebygge og bekjempe, og hvilke kapabiliteter og ressurser som kreves. JDs administrative styring preges av den politiske styringen, og gir seg utslag i detaljert og operasjonell styring. JDs styring påvirkes også betydelige av mangler i PODs styringsinformasjon. POD har ikke tilstrekkelig oversikt over hvordan nye satsinger påvirker etatens eksisterende oppdrag. Mangel på god styringsinformasjon svekker tilliten til

direktoratet, og er med å drive mer detaljstyring.» (Boston Consulting Group, 2021, s. V).

I beskrivelse av detaljorientert etats-styring viser de bl.a. til at Justis – og beredskapsdepartementet sendte 990 formelle henvendelser til POD i 2019. BCGs vurderte derav at kulturen med detaljstyring er drevet av en ond sirkel der hovedkomponentene politisk styring, administrativ styring og Politidirektoratets mangelfulle styringsinformasjon gjensidig forsterker hverandre, og krever handling fra alle aktører for å bli løst i sin helhet.

2.4.10. Målinger kan virke unødvendig kontrollerende

I denne avhandlingen har jeg ikke valgt å gå spesifikt inn på alle sammenhenger mellom selvbestemmelse, kontroll, handlingsrom og arbeidsprestasjoner. Men jeg konstaterer at funn fra forskning til bl.a. Kuvaas og Dysvik (Kuvaas, 2009; Kuvaas & Dysvik, 2009) viser at både selvbestemmelse, kontroll og handlingsrom er viktige kriterier for arbeidsprestasjoner. I denne sammenheng hevder Kuvaas og Dysvik bl.a. at vurdering og tilpasning av mål er svært viktig ettersom både det å bli målt og det å oppleve økte krav om rapportering kan virke svært ødeleggende for ansattes prestasjoner.

3. Teori

Dette kapittelet er i stor grad basert på en litteraturstudie om målforskyvning som jeg gjennomførte tidligere i mitt masterstudie i organisasjon og ledelse (Kvendseth, 2017). Jeg har imidlertid revidert med å fjerne og legge til teori, slik at teorikapittelet her tar for seg det jeg har funnet relevant for denne studien. Teorien tar for seg målforskyvning i vid betydning, og må selvfølgelig også ses i sammenheng med den relevante forskningen på politiet som ble belyst i forrige kapittel.

3.1. Begrepet målforskyvning

Det finnes mange ulike definisjoner og beskrivelser av målforskyvning. En av dem som har gjort et forsøk på å definere målforskyvning er Etzioni som hevder at målforskyvning:

«arises when an organization displaces its goal – that is, substitutes for its legitimate goal some other goal for which it was not created, for which resources were not allocated to it, and which it is not known to serve.» (Etzioni, 1964, s. 10).

Bianchi og Williams (2015, s. 401) bidrar med en annen definisjon:

«deliberate actions of employees to pursue individual or group goals that diverge from organizational goals, using such strategies as misrepresentation and gaming.»

Christopher Pollitt på sin side hevdet at både meningsløse mål, og ikke minst sterkt fokus på mål- og resultatstyring fører til utfordringer med målforskyvning. Han pekte på tilfellene der oppmerksomheten rettes mot det som måles, og ikke det som ikke måles (Pollitt, 2013a, s. 348).

I forbindelse med denne avhandlingen har jeg valgt å ha en bred forståelse av begrepet målforskyvning som innbefatter alle teorier om ulike former for målforskyvning som nevnes i kapittel 3.2.

3.2. Målforskyvning og dysfunksjonelle effekter

I dette kapittelet belyser jeg teorier om ulike former for målforskyvning, der jeg som nevnt har en bred tilnærming til fenomenet.

Når vi snakker om målforskyvning så er dette selvfølgelig knyttet til mål, og det er ikke alltid like lett å definere gode mål. Ordóñez, Schweitzer, Galinsky og Bazerman er blant de som advarer kraftig mot utilsiktede effekter når mål defineres. De forklarer det slik:

«Goals may cause systematic problems in organizations due to narrowed focus, increased risk taking, unethical behavior, inhibited learning, decreased cooperation, and decreased intrinsic motivation.» (Ordóñez et al., 2009, s. 9)

Ettersom det i mange organisasjoner, også i politiet, kan være svært krevende kompleksitet i resultatdata vil det også være en fare for at data ubevisst ikke tolkes korrekt og at det derav konkluderes, rapporteres og tas beslutninger på feil grunnlag. Denne formen for målforskyvning fokuserer jeg ikke på i denne avhandlingen.

Teorien om målforskyvning er delt opp slik at teori som tar for seg suboptimalitet i målforskyvningsbegrepets vide forstand beskrives i de første underkapitlene, mens den sentrale teorien om mer alvorlig og ren målforskyvning kommer i de siste underkapitlene.

3.2.1. Oligarkiets jernlov – egeninteresser

Robert Michels, en tysk sosiolog, studerte demokrati, sosialistiske partier og fagforeninger i Europa før første verdenskrig. Han beskrev oligarkiets jernlov der ledere med sin kunnskap, trening i lederskap og kontroll over kommunikasjonslinjer, befestet sine posisjoner i organisasjonene ut ifra personlige mål og hensikter. Michels mente ut ifra sin analyse at politiske partier med innovative og revolusjonerende mål uunngåelig blir fanget i oligarkiets jernlov idet disse organisasjonene vokser og øker i kompleksitet (Michels, 1959). Ut ifra teorien om oligarkiets jernlov vil lederes egeninteresser i organisasjoner føre til fare for at det styres og ledes for å oppnå tilsiktede resultat for lederen, som nødvendigvis ikke alltid vil være i samsvar med hva som er organisasjonens overordnede gitte mål og prioriteringer.

Moderne reformer baseres i høy grad på incentivtankegang hvor det forventes at egeninteresser forfølges samtidig med at resultater som oppfattes som gode fra overordnet nivå skal premieres, mens dårlige resultater skal straffes. Samtidig er informasjonstilbakeføring til høyere ledernivå sjelden nøytral, og blir gjerne brukt strategisk for å fremme egne interesser. Det vil derfor være en risiko for en strategisk overrapportering av suksess og underrapportering av resultater som ikke er så bra (Christensen et al., 2015, s. 192). Smith (1995, s. 280) støtter opp om

beskrivelsen av denne dysfunksjonelle effekten av resultatbasert ledelsessystem. Smith hevder at både overordnede ledere og underordnede ledere ikke bare vil la sine handlinger styre av oppstilte incitamenter, men også på en strategisk måte forsøke å anvende dem til egen personlig fordel, for å befeste egen posisjon. Det er derav en fare for at det belønnes for en måloppnåelse mens man kanskje egentlig er ute etter en annen måloppnåelse slik Steven Kerr (1975) advarer mot i sin kjente artikkel «On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B».

3.2.2. Fokus på organisering, spesialisering og regler - fremfor fokus på å løse oppgavene

Professor i juss og sosiologi Philip Selznick, hevder i sin teori at fokus på indre problemer i offentlige organisasjoner, fører til at organisasjonen blir så innadvendt at den ikke lenger tjener den tilsiktede hensikt. Selznick peker på konsekvenser av taylorismen med høy grad av spesialisering. Han beskriver offentlige organisasjoner med høyere og høyere grad av ekspertisebehov som fører til store kostnader knyttet til opplæring og skifte av personell, som videre fører til konkurranse avdelinger mellom ved f.eks. intern turnover og tildeling av stillinger. Selznick hevdet at slikt medvirker til utvikling av subideologier flere steder i organisasjonen, og at det totalt sett oppstår en sub-optimalisering i forhold til oppgavene som skal løses i organisasjonen (Selznick, 1943)

Robert Merton, amerikansk professor i sosiologi, har gjennom sine analyser laget en teori om at offentlige og private byråkratier holder seg så strengt til regler og forskrifter, at reglene blir et mål i seg selv, og at organisasjonen derav ser bort fra fornuftige og gode løsninger. Midlene blir mål i seg selv. Merton hevder at kontrollbehovet i toppledelsen, bl.a. for å besørge ensartet behandling av saker fører til uhensiktsmessige beslutninger uten helhetsperspektiv, reduksjon av viktige relasjoner og mellommenneskelige forhold i organisasjonen, og at organisasjonen ikke evner å lære fordi det skapes en kultur som er usårbar for kritikk (Merton, 1957, s. 197-200).

Alvin W Gouldner, amerikansk professor i sosiologi, studerte konsekvenser av lederskifte i lys av Max Webers teori om det rasjonelle byråkrati (Weber, 1971)

idet han studerte arbeidet og ansatte i en gipsbedrift. Gouldner fant at regler i organisasjonen førte til at det ble etablert minimumsstandarder for ytelse. Disse reglene førte til dårlig effektivitet totalt sett, og ledelsens reaksjon på lav effektivitet ble strengere kontroll, styring og understreking av maktforskjell i hierarkiet, som igjen førte til motstand fra arbeiderne i stedet for økt produksjon (Gouldner, 1954). Disse funnene til Gouldner beskriver taylorismens lederskap (Taylor, 1911) med ekstrem tro på systematikk, regler og kontroll, og samtidig beskrives arbeidernes reaksjon i likhet med Lysgaard sine funn om arbeiderkollektivets normer og samstemthet i måten å opptre på som motreaksjon til en ledelse som tukler med arbeidsmiljøet (Lysgaard, 1981).

Ossifikasjon er annen kategori dysfunksjonell effekt ved prestasjonsbaserte systemer. Smith (1995) har en teori om at manglende innovasjon vil resultere i at organisasjoner bruker gamle indikatorer og mål. På denne måten vil organisasjonen gå glipp av muligheter for mer dynamisk og omfattende læring, utvikling og dertil resultater. Slike organisasjoner vil tape i konkurransen med andre organisasjoner som jobber strategisk godt med innovasjon, og i offentlig sektor vil effektivisering ble vesentlig hemmet om ikke innovasjonsevnen knyttet til indikatorer og mål henger med i samfunnsutviklingen.

3.2.3. Tunnelsyn, overmåling, indikatorfiksering, gaming og fokus på kortsiktige og lokale mål

Smith (1995) beskriver tunnelsyn som en av de utilsiktede dysfunksjonelle effekter av prestasjonsbaserte ledelsessystemer. Tunnelsyn betyr i denne sammenhengen økt fokus på de områdene det er lettest å måle på, på bekostning av de viktige områdene som ikke er like kvantifiserbare/målbare. Smith (1995) skriver videre at suboptimering kommer til uttrykk når lokale snevre målsetninger forfølges på bekostning av overordnede mål for organisasjonen. Med et snevert innadventt fokus blir derav evnen dårligere til å ha utadvendt søkelys på samhandling med andre instanser for å oppnå best mulig samfunnseffekt (overordnet mål). Slikt oppstår gjerne pga. organisasjonsspesifikke eller individrelaterte delmål som ikke samsvarer med overordnede mål, noe som kan føre til at målene gjøres til virkemidler og virkemidlene blir målene (Christensen

et al., 2015, s. 193). Tilsvarende dysfunksjonell effekt oppstår gjerne når det fokuseres for mye på kortsiktige mål fremfor langsiktighet (M. Møller et al., 2016, s. 60; Smith, 1995).

Overmåling er et tilsvarende begrep. Overmåling oppstår når det rapporteres på mindre viktige kvantifiserbare sider av aktiviteten, men ikke på mer sentrale aspekter som ikke kan kvantifiseres. Ved å bare ta i betraktning forhold som kan telles, beregnes og kvantifiseres måler man ofte noe annet enn det en opprinnelig skulle (Christensen et al., 2015, s. 193). Muller (2018, s. 129) gir et eksempel fra politiet i Baltimore der politietterforskerne ble satt til å prioritere innsats mot narkotikakriminalitet som var enklest å løse / få oppklaring på, og i mengder, slik at oppklaringsstatistikken på forbrytelser totalt sett ble bra. Etterforskerne ble derav satt til å arrestere mange enkle narkotikaselgere daglig, og holde seg unna komplisert og ressurskrevende innsats mot bakmenn. Denne måten å fokusere ressursbruken for å få god oppklaringsstatistikk er nok også kjent for norsk politi (Olaussen, 2004).

Mål- og indikatorfiksering i samme sjanger, og handler om fokus på suksess i forhold til det konkrete som det måles på, fremfor fokus på hensikten bak målene med dertil overordnede målsetninger. En slik fiksering forekommer således når selve målsetningen eller selve indikatoren blir viktigere enn det overordnede formålet med innsatsen (Smith, 1995). Andre begrep som brukes om slik indikatorfiksering er «creaming» eller «cherry-picking», f.eks. ved at kun de beste fra en gruppe deltar i den målte aktiviteten (Kristiansen, 2019, s. 90). En mer avansert form for indikatorfiksering oppstår når indikatoren ender med å bli selve definisjon på kvalitet med den fare for sneverhet det måtte innebære i f.eks. kompleks tjenesteproduksjon (Dahler-Larsen, 2014).

Det finnes mengder eksempler på negative effekter pga. mål- og indikatorfiksering. I Report on Business, Globe & Mail (Toronto), august 1996, sitert i Perrin (1998), fremgår:

«In Poland under communism, the performance of furniture factories was measured in the tonnes of furniture shipped. As a result, Poland now has the heaviest furniture on the planet.».

Et annet eksempel er fra England der myndighetene ville redusere ventetiden på flere sykehus. Ventetiden ble regnet fra første konsultasjon på sykehuset til innleggelse for behandling. Sykehusene var kreative i sin tilnærming til å oppnå gode resultater på akkurat det de ble målt på og klarte å oppnå gode resultater ved at de først og fremst sluttet med å innkalle pasienter til første konsultasjon (Dahler-Larsen, 2003, s. 8).

Møller, Iversen og Andersen viser til eksempel med at arbeidsetaten i Danmark satser høyt på programmer for de ressurssterke ledige hvor det anses som lettest å få tallmessig god måloppnåelse. (M. Møller et al., 2016, s. 60). Et relatert eksempel er at det i det amerikanske skolevesen er så viktig å score høyt i test at lærerne innretter undervisningen som helhet på testsystemet «teaching to the test» (Dahler-Larsen, 2003, s. 8; Muller, 2018, kap. 7 og 8).

John Bohte, amerikansk ass. professor i politisk vitenskap og Kenneth J. Meier, amerikansk professor i liberal arts studerte organisatorisk juksing i grunnskolesektoren i Texas (Bohte & Meier, 2000). De hadde fokus på 3 former for organisatorisk juksing; kutting av hjørner, lyving og spesiell utplukking til gruppene som gjennomfører testene som gir grunnlag til skolenes resultater. Deres kvantitative undersøkelse om organisatorisk juksing ble utført i 1996 og omfattet hele 476 offentlige skoledistrikt i Texas der hvert av skoledistriktene hadde minst 1000 elever. I henhold til lovgivningen i Texas skal skoleklassene i 3. – 8. klasse, samt 10. klasse, gjennomføre obligatoriske årlige standardiserte tester i matematikk og lesing, og basert på resultatene fra disse testene blir skoledistriktene rangert. Bohte og Meier hadde hypotese om at skoler jukset med at «svake» elever unnlot å ta testene, slik at skolen oppnådde bedre gjennomsnittresultat på disse testene.

Undersøkelsen til Bohte og Meier viste at kun 30 % av frafallet fra testene kunne forklares med andelen som var legitimt fritatt fra testene. Når standardavvik for

alle variablene som ble målt ble innbefattet så viste det seg imidlertid at frafallet fra testene var mindre enn halvparten av det totale antall unntak som skoledistriktene totalt sett kunne ha. Undersøkelsen viste et signifikant resultat med at det i flere skoledistrikt var uregelmessig frafall, som igjen førte til at klassene som tok testene ikke nødvendigvis representerte gjennomsnittsnivået i kunnskap. Bohte og Meier konkluderte med at spesielt institusjoner med lite ressurser og som samtidig har et ekstremt omfattende oppdrag / ansvar er utsatt for organisatorisk juksing (Bohte & Meier, 2000).

3.2.4. Gaming, feilrepresentasjon, «pynte på tall» og manipulasjon

I dette kapittelet beskrives kanskje den aller mest sentrale og destruktive målforskyvningsproblematikken. Gaming er en forholdsvis myk variant og går ut på å tøye reglene uten at reglene direkte brytes (Pollitt, 2013a, s. 354-355). Her spiller kreativiteten i forbindelse med registrering av aktivitetene som måles ofte en viktig rolle. En annen form for gaming er oppstår gjerne i forbindelse med fastsettelsen av mål, f.eks. ved å sette mål så lavt at de blir veldig lette å oppfylle, eller ved å la være å overoppfylle gitte mål i de tilfeller der resultatene danner måltall for kommende år (Smith, 1995).

En virkelig dysfunksjonell adferdsmessig effekt er når registrerte handlinger avviker fra reelle handlinger pga. bevisst manipulasjon av resultatdata. Spennet her kan være fra vel kreativ «bokføring» til ren snyt og bedrag (Kristiansen, 2019, s. 90; Smith, 1995). Et eksempel er fra tidlig 70-tall i presidentperioden til Richard Nixon, der han erklærte storsatsning på å få ned kriminaliteten og deretter hevdet suksess med stor nedgang i forbrytelser, noe som i virkeligheten skyldtes omfattende tukling med indikatorene for kriminalitet, underrapportering, og omkoding av saker fra å være alvorlige forbrytelser til mye mer bagatellmessige sakstyper (Campbell, 1976, s. 50-51; Campbell, 1972).

Muller (2018, s. 127) trekker fram tilsvarende eksempel fra nyere tid på tukling med tall og statistikkgrupper i den årlige anerkjente Uniform Crime Report til FBI, der det hevdes bl.a. at «a house break-in becomes «trespassing»; a garage break-in becomes «criminal damage to property»; a theft becomes «lost

property». Bernstein og Isackson skriver i sin spesialrapport i Chicago magazine (Bernstein & Isackson, 2014) at tilsvarende juksing med statistikken også skjer med så alvorlige saker som drap i USA. Et eksempel fra nyere tid i London er hvor overordnet politimyndighet satte mål om 20 % reduksjon i kriminalitet, der operasjonalisering nedover i hierarkiet bl.a. setter måloppnåelse i direkte forbindelse med mulighet til forfremmelse. Resultatet av politikulturen og disse incentiver var at målet ble oversatt til det å registrere 20 % færre anmeldelser, hvorpå resultatet førte til kreativ underrapportering av kriminalitet og nedkodning i straffesakssystemet til mindre alvorlighetsgrad for å bedre statistikken (Muller, 2018, s. 128; "Police fix crime statistics to meet targets, MPs told," 2013)

3.3. «Street-level bureaucracy» - Gatebyråkrater og skjønnsutøvelse

Det hevdes fra flere, bl.a. fra James Q. Wilson (1968, s. 7) og Hild Rønning (Rønning, 2017) at det i politiet er større adgang til diskresjonær skjønnsutøvelse i førstelinjen enn hos de fleste andre offentlige organisasjoner. Jeg har selv opplevelse av at det er svært mye skjønnsutøvelse i politiet, og jeg har derfor valgt å introdusere noe relevant teori omkring dette.

Michael Lipsky, forsker med PhD ved Georgetown Public Policy Institute, Georgetown University, introduserte teorien «street-level bureaucracy» i en artikkel i 1971 og senere i sin bok av 1980 som ble oppdatert i 2010 (Lipsky, 2010). Lipsky kaller offentlige ansatte som i sitt yrke yter direkte service eller som er i direkte kontakt med innbyggerne, og som i tillegg har vesentlig diskresjonær skjønnsutøvelse i arbeidet, for «street-level bureaucrats» (Lipsky, 2010, s. 3). Lipsky hevder i sin teori at det er ekstremt vanskelig å måle arbeidet som utføres i «street-level bureaucracies», og at kontrollmekanismer gjerne fører til svekket produksjon og effekt idet jobbautonomien tukles med (Lipsky, 2010, s. 48-53). Sentralt i teorien til Lipsky er at offentlige servicearbeidere med sin pålagte diskresjon, sin jobbautonomi, sine begrensede ressurser, sine overambisiøse - og gjerne umulige mål, i stor grad skaper sine egne mål og sine

egne måter å løse arbeidet på (Lipsky, 2010). Jeg tror det finnes mange førstelinjearbeidere i politiet som kjenner seg igjen i denne teorien.

Herman Goldstein (1963) oppgir at slik skjønnsutøvet makt kan skape en del forskjeller mellom mål og realiteter i rettshåndhevelsen, og støttes av Heidi F. Bjelland (2016) som har studert ulike strategier innen norsk politi sin bekjempelse av menneskehandel, og som peker på at ulikheter i strategiene til ulike lokale politienheter i Norge fører til store forskjeller i hvordan innsatsen mot denne kriminalitetsformen blir prioritert og håndtert av politiet.

Kim Loyens, ass. professor ved Utrecht University School of Governance i Nederland studerte hvordan feltinspektører og polititjenestemenn takler meningsløsheten de opplever i forbindelse med implementeringen av migrasjons – og asylpolitikken i Belgia, og hvordan deres mestringsstiler gjør innslag på teorien om fremmedgjøring innen street-level bureaucracy. Loyens studerte 2 organisasjoner med offentlige tilsyn (inspektører innen arbeidstilsyn) og 2 etterforskningsgrupper med fagområde menneskehandel i belgisk politi, alle i kategorien «street-level bureaucrats». Resultatet av undersøkelsen viste at street-level bureaucrats måtte ty til mestring via å først akseptere sin egen lille rolle, til å bli følelsesmessig herdet og opptatt av å bare følge regler og prosedyrer eller å være glade for at de i det hele tatt har en jobb å gjøre. Loyens funn viste at skjønnsutøvelsen var enorm, og at Lipsky sin teori om å fremmedgjøre arbeidet var sterkt gjeldende for å kunne takle arbeidshverdagen (Loyens, 2016, s. 99-114). Loyens studie sier ikke så mye om målforskyvningsproblematikk som følge av den enorme skjønnsutøvelsen. Likevel er studien viktig for å kunne forstå motstridigheter mellom mål- og resultatstyring og «street-level bureaucracy».

3.4. Kan det styres etter mål?

Det er stor forskjell på vare- og tjenesteproduksjon, ikke minst også når det gjelder hvordan resultater kan måles. Tjenester er immaterielle, konsumeres samtidig som de produseres, og innebærer sosial samhandling (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 27), og når det gjelder offentlig tjenesteproduksjon er det så

komplekst at svært mange og viktige oppgaver er vanskelige å måle i motsetning til en god del av vareproduksjonen (Kristiansen, 2019, s. 35).

Björn Rombach, professor ved Göteborgs universitet, er skeptisk til målstyring. I 1991 skrev Rombach boken «Det går inte att styra med mål!». Bokens analyser er basert på målstyringslitteratur og 2 egne studier av målstyring i Stockholms läns landsting. Rombach hevder at det ikke målstyres og heller ikke lar seg målstyle i svensk offentlig sektor. Rombach peker på det naturlige med at offentlige organisasjoner ofte vil ha både uklare og uforenlige mål, som bryter meg målstyringens forutsetning med å ha klare formulerte mål. Kristiansen (2019, s. 34) støtter Rombach i dette og hevder at kompleksiteten i offentlig sektor gjør det vanskelig og komplisert å formulerer målsetninger og dertil ha en anvendelse med resultatbasert ledelse.

Videre peker Rombach på at målstyring forutsetter et aktivt engasjement fra ansatte, men at denne forutsetningen er lite passende i og med at offentlige organisasjoner skal ha en overordnet styring av demokratisk valgte politikere. I tillegg skal resultatene kunne måles og følges opp, men dette er ofte vanskelig i offentlig virksomhet. Målstyring forutsetter også at måloppnåelse skal belønnes, men offentlige organisasjoner har ikke belønningssystem for slikt. Målstyring er aktiv styringsmetodikk fra organisasjonens ledelse, men ifølge Rombach er ikke lederne i offentlige organisasjoner særskilt interessert i det. Rombach hevder med andre ord at målstyring strider mot politikeres styringsfilosofi, at styringsteknikken er ugjennomtenkt, uanvendbar og har svært usikre effekter (Rombach, 1991).

3.4.1. Resultatbasert styring på velferdsområder - Danmark

Marie Østergaard Møller, Katrine Iversen og Vibeke Normann Andersen utga i 2016 en meta-analyse om resultatbasert styring på grunnskole-, arbeidsetat- og sosialområde. Arbeidet ble gjort på oppdrag fra Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning i Danmark. I metastudien inngikk til sammen 60 studier av mål- og resultatstyringens påvirkning på

grunnskoler (27), arbeidsetater (14) og sosialetater i land som kan sammenlignes med en dansk kontekst (M. Ø. Møller et al., 2016).

Flere av studiene viste positive effekter med mindre monitorering og kontroll fra nasjonalt styringsnivå i skolesektoren. Men mange av studiene viste at mål- og resultatbasert styring også medførte utilsiktede negative effekter. Organisasjonene reagerer på prestasjonsmålene og tilpasser egen adferd for å oppnå målene. I skolesektoren ble det bl.a. manipulert med måleredskapet og arbeidet med å unngå dårlig omtale fremfor å arbeide med elevenes læring. I arbeidsetaten ble det fokusert på kortsiktige mål med å hjelpe de som er lettest å hjelpe, fremfor mer hjelpetrengende. Videre ble flere prestasjonsmålinger manipulert i streben etter gode resultater.

Flere av studiene på sosialområdet konkluderte med at mål- og resultatstyring kun virker om det oppstilles årsaks-virknings-modeller for å koble innsats til outcome-mål, og at målenes karakter har betydning for virkningen av mål- og resultatstyring. Det ble poengtert i studier at frontarbeidere fant målene demotiverende og lite utfordrende om målene ikke avspeilte kjerneoppgaven i den sosiale innsatsen, og mange frontarbeidere reagerte med uhensiktsmessig strategisk atferd på slike mål. Det ble konkludert med at frontarbeiderne må inkluderes med i arbeidet med å utforme målene om det skal oppnås god effekt av målstyringen (M. Ø. Møller et al., 2016, s. 42).

3.5. Å bli observert og målt skaper adferdsendring

Idet en fokuserer på prestasjonsbasert styringssystemer er det viktig å være klar over hvordan det å bli målt påvirker adferden til de som vet at de blir målt. Elton Mayo viste gjennom sine eksperimenter med hvordan ulik lysstyrke påvirket arbeidsproduksjonen innen industrien, at selve vissheten om at en blir observert eller målt påvirker adferden til de som blir studert; den såkalte Hawthorne-effekten (Mayo, 1933). Denne effekten er viktig å være klar over i forbindelse med forskning på atferd. Men effekten er også viktig å være bevisst når det

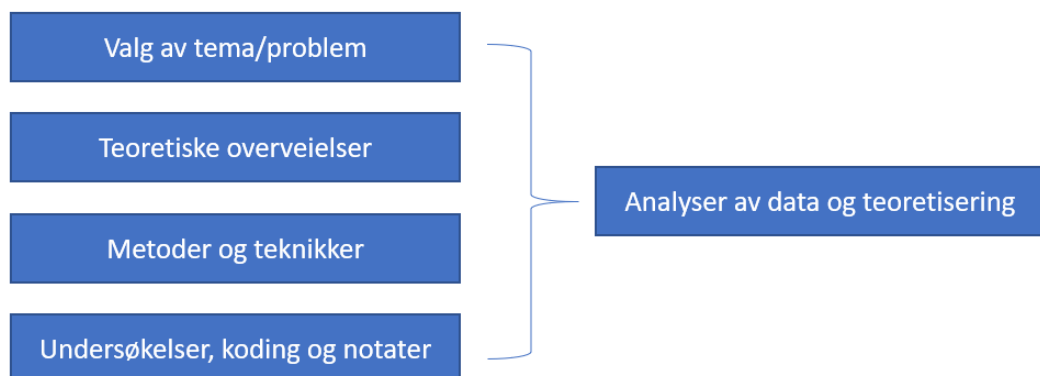
gjelder studering av fenomenet målforskyvning ettersom det her handler mye om det samme, altså oppmerksomhet knyttet måling og dertil atferd.

4. Design og metode

I dette kapittelet beskriver jeg hvordan jeg har gått frem for å undersøke og få svar på min problemstilling og mine forskningsspørsmål. Jeg beskriver valg av forskningsmetode, etiske aspekter, strategier for datainnsamling, rekruttering av informanter, behandling av innsamlet data, analyse av dataene og de strategier jeg har brukt for å sikre studiens reliabilitet og validitet.

Når det gjelder design og metode har jeg latt meg inspirere fra flere ulike kilder, herunder Layder (1998), John W. Creswell og J. David Creswell (2014) og Dag Ingvar Jacobsen (2015). Likevel har det først og fremst vært Uwe Flick (2015), Sharan B. Merriam og Elizabeth J. Tisdell (2016), Kirsti Malterud (2017) og Kvale og Brinkmann (2015) som jeg har relatert meg mest til når jeg har valgt og brukt design og metode.

Etter inspirasjon fra Layder (1998) kan min forskningsprosess kan visualiseres slik:



Figur 1- Forskningsprosess basert på Layder (1998, s. 29)

I samfunnsvitenskapelig sammenheng har design og metode betydning for undersøkelsens epistemologi, dvs. til antakelser om hvordan kunnskap produseres. Betydningen er viktig for å systematisk begrunne at forskningsprosessens innretning kan besvare de spørsmål den undersøker, og for de gjeldende teknikker

for innsamling og generering av forskningsdata fra kvalitativ metode eller kvantitativ metode (Flick, 2015). Utarbeidelse av mitt forskningsdesign har i hovedsak gått ut på å tilegne meg kunnskap om forskningsdesign og forskningsmetoder, for så å velge de grupper jeg vil undersøke og sammenlikne ut ifra, finne respondenter og gjøre vurderinger på om valgt metode er tilstrekkelig for å besvare forskningsspørsmålene.

4.1. Kvalitativt forskningsdesign

Formålet med denne studien har vært å undersøke og forstå hvordan ledere med ansvar for etterforskning av alvorlig og/eller organisert kriminalitet har opplevd og håndtert målforskyvningsproblematikk. Videre har jeg hatt ønske om å knytte studiens funn opp mot teori om målforskyvning. Studiens problemstilling er i stor grad eksplorerende, og jeg har ansett det viktig å gå i dybden og få frem nyanserte data, samtidig som det har vært viktig å være åpen for kontekstuelle forhold. Jeg har vurdert at det er behov for å konsentrere seg om noen få undersøkelsesenheter, og jeg har derfor valgt å benytte et kvalitativt forskningsdesign (Jacobsen, 2015, s. 64). Fokuset i studiet mitt treffer i kjernen av det Patton (1985, s. 1) beskriver som kvalitativ forskning, med beskrivelsen:

«Qualitative research is an effort to understand situations in their uniqueness as part of a particular context and the interactions there.».

Det er nettopp konteksten, og det som skjer i konteksten som er viktig i det jeg har valgt å studere.

I det epistemologiske perspektivet inngår nok denne studien i den mest vanlige typen kvalitativ forskning, den fortolkningsbaserte forskningen (interpretive research), med antakelser om at virkeligheten er sosialt konstruert.

“that is, there is no single, observable reality. Rather, there are multiple realities, or interpretations, of a single event. Researchers do not “find” knowledge; they construct it. “ (Merriam & Tisdell, 2016, s. 9).

Den fortolkningsbaserte tilnærmingen i studiet tar utgangspunkt i Jacobsen (2015, s. 27-28), med at den sosiale virkeligheten ikke er stabil, men at den endres kontinuerlig, at det ikke finnes en objektiv sosial virkelighet, men heller flere

ulike forståelser av virkeligheten, og at forståelsen av virkeligheten bare kan kartlegges ved at jeg som forsker setter meg inn i hvordan mennesker fortolker og legger mening i spesielle sosiale fenomener.

Et karakteristisk trekk med min kvalitative forskning er den induktive prosessen, der jeg som forsker har beveget meg fra et detaljert nivå til det mer abstrakte. Jeg har samlet inn data for å bygge konsepter og teorier, i motsetning til deduktiv prosess med uttesting av hypoteser. Fragmenter av informasjon som er tilegnet gjennom intervjuer ble sammenliknet og bygget ut til mer generalisert kunnskap. Det er brukt ord og bilder fremfor tall og nummer, og jeg måler ikke volum. Jeg har inkludert sitater fra respondenter for å støtte opp under funn etter inspirasjon fra Merriam og Tisdell (2016, s. 17-18)

Kvalitativt forskningsdesign er et paraplybegrep og Patton (2015) beskriver 16 forskjellige teoritradisjoner innen feltet mens Merriam og Tisdell (2016) på sin side samler de kvalitative forskningsdesignene i de 6 gruppene; Basic qualitative research, Phenomenology, Ethnography, Grounded Theory, Narrative Inquiry og Qualitative Case Studies. Dette studiet er det Merriam (2016, s. 29) beskriver som en vanlig (basic) kvalitativ forskning, med hovedmål om å oppdage og fortolke konstruerte meninger, og som Patton beskriver som «Oppportunistic or emergent sampling». I denne strategien har jeg som forsker forsøkt å følge opp og utforske uventet informasjon og nye oppdøkkende ledetråder, og derav kunne justere litt på problemstilling underveis i forskningsprosessen.

Jeg har ønsket å utforske og forstå hvordan respondentene i studien opplever og tenker omkring et tema som kan være noe vanskelig å snakke om, og har derfor hatt behov for en kvalitativ forskningsstrategi med dertil fleksibilitet.

Under arbeidet med avhandlingen har jeg sett hen til, og hatt inspirasjon fra Uwe Flick sin oppskrift på forskningsprosess innen kvalitativ forskning, hvor Flick har delt opp prosessen ulike trinn (Flick, 2015, s. 79-83)

4.2. Om å forske på egen organisasjon

Jeg arbeider selv i en lederstilling i politiet, og har i dette studiet valgt å studere samme etat, politietaten, selv om jeg ikke foretar forskningen i eget politidistrikt. Jeg har i tillegg valgt å rette undersøkelsen mot et fagområde som er nært/tilsvarende fagområde som jeg selv leder og arbeider i. Dette innebærer en organisasjonsmessig tilknytning som det har vært viktig å være klar over.

De positive sidene ved å studere i samme etat har vært engasjement, endringslyst, og kjennskap til organisasjonens hverdag. Med kjennskap til kulturen og organisasjonens historie har jeg opplevd åpenhet, tillit, forholdsvis smidig tilgang til informasjon, og klart å plassere fortellinger i historisk sammenheng, som beskrevet av Ry Nielsen og Repstad (2004, s. 237-241) og Jacobsen (2015, s. 56-57).

Ulempene har bl.a. vært faren for å få «blinde flekker», forutinntatthet til hvordan ting er, og at jeg som forsker i så måte ikke har sett det som en utenfra ellers ville ha sett. En annen fare som Jacobsen (2015, s. 56-57) advarer mot har vært at jeg kan miste informasjon fra deler av organisasjonen fordi jeg kun har oppsøkt de uformelle strukturene som jeg kjenner fra før.

Politiet er en hierarkisk organisasjon, og selv om jeg ikke har hatt noen formell maktposisjon ovenfor de som er intervjuet, og ikke har mottatt noen signaler om det, kan jeg ikke helt utelukke at noen kan ha opplevd meg i en slags uformell maktposisjon. I så tilfelle er det ikke sikkert jeg har fått relevante data ettersom respondentene da gjerne kan ha svart det de tror jeg vil høre. I intervjusituasjon kan det tilsvarende være at de som intervjues lett har kommet til å stole på at jeg som intervjuer selv vet, og derav ikke har svart inngående og relevant på alle spørsmål. En annen fare har for meg vært å ikke akseptere svar som f.eks. «jammen det vet jo du».

Jeg som forsker har gjerne mine forutinntatte egne meninger og fordommer, og idet ligger det selvfølgelig også en stor fare med at det er vanskelig å ikke la seg

påvirke når data skal tolkes. Det har derav vært en fare for at de avdekkende, nyanserte og rike dataen kan ha blitt gjenstand for en filtreringsprosess under dokumentering i avhandlingen.

En siste aspekt har vært faren med å bli altfor forsiktig med å fremme kritiske funn i publisert rapport. En slik fare vil være der pga. maktforhold og kollegiale forhold når man studerer egen organisasjon (Ry Nielsen & Repstad, 2004, s. 241-243).

Selv om jeg her har forsket innen samme etat som jeg arbeider, velger jeg å tro at ulempene har vært forholdsvis mye mindre enn hva fordelene har utgjort. Her er det stor geografisk, organisatorisk og personlig distanse mellom meg som forsker og de jeg har forsket på. Jeg har også hatt en god veileder som har hjulpet meg og kontrollert meg, slik at jeg forhåpentligvis ikke har tråkket særlig mye feil. Jeg har dratt mye fordel med min brede oversikt over politiet som helhet, måten det styres på fra politisk - og direktoratnivå, og ikke minst kulturen som gjelder innen fagområdene som har vært i fokus.

4.3. Intervju som valgt metode for innsamling av kvalitative data

Det har vært essensielt å velge konkret riktig metode som har vært best egnet til å besvare forskningsspørsmålene etter hensikten.

Creswell (2014, s. 188) deler de kvalitative datainnsamlingsmetoder inn i 4 metoder; observasjoner, intervjuer, dokumenter og ved audiovisuelt digitale materialer . Min problemstilling fokuserer på hvordan ledere innen bekjempelse av organisert kriminalitet opplever målforskyvningsproblematikk i lys av mål- og resultatstyring, og dette ville nok vært vanskelig å finne ut av, om jeg ikke snakket med respondentene dette gjelder. I min studie har jeg derfor vurdert at dokumentanalyse ikke ville kunne besvare min problemstilling, og at observasjonsstudier både ville være vanskelig gjennomførbart, uforholdsmessig

ressurskrevende og kanskje også lite egnet for å få den innsikt som var ønsket i studien. Jeg har derimot vurdert at intervjuer ville egne seg godt i så måte.

Jeg har vurdert at både individuelle intervjuer, gruppe-intervjuer og fokusgruppe-intervjuer kunne egne seg. Jeg har latt respondentene / informantene selv gjøre en vurdering på om de kunne tenkt seg, og kunne fått til, å stille til mindre gruppe-intervjuer eller fokusgruppe-intervjuer, versus om de har sett det som ønskelig fra sin side å ha individuelle intervjuer. Alle informantene har av ulike årsaker ønsket å gjennomføre intervjuene individuelt.

Jeg har under arbeidet med intervjuundersøkelsen vært inspirert av Kvale og Brinkmann sine sju stadier for intervjuundersøkelser; tematisering, planlegging, intervjuing, transkribering, analysering, verifisering og rapportering (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 137). Når det gjelder intervjueteknikk har jeg vurdert det som mest egnet med semistrukturerte intervjuer, der jeg først og fremst har tatt sikte på et eksplorativt formål, men samtidig prøvd å få besvart mine informasjonsbehov knyttet til problemstilling og forskningsspørsmål. Intervjuguiden ble laget ut ifra dette formålet. Videre har jeg hatt et ønske om å også knytte mine funn til bl.a. funn fra forskningen til Thea Christin Wathne, noe jeg har forsøkt å ta høyde for i intervjuguiden.

4.4. Forskningsobjektene

For å kunne forske på fenomenet jeg ønsker har jeg som all annen forskning hatt behov for å finne analyseenheter, dvs. aktuelle respondenter. Jeg som forsker har måtte velge hva, hvor, når og hvem som skal observeres eller intervjues (Merriam & Tisdell, 2016, s. 96). Dette har vært viktig arbeid for å finne riktige forskningsobjekter/respondenter slik at undersøkelsen ble målrettet med bidrag til bred og god innsikt i det sentrale forskningstema, eller det Merriam (ibid s. 97) kaller «purposeful sampling».

Jeg er ute etter opplevelsene til politiledere som arbeider – og har ansvar innen fagområdet etterforskning av alvorlig – og organisert kriminalitet, og gjerne de

som ofte står ovenfor dilemmaer knyttet til innsats mot skjult kriminalitet versus allerede anmeldt kriminalitet. Dataene jeg er ute etter vil av denne grunn spesielt være i de spesielle etterforskningsenhetene på enhet for etterretning og etterforskning i ulike politidistrikt.

Nærpolitireformen har ført til en omfattende reduksjon av politidistrikter, men selv om politidistriktene har blitt mye større vil det naturlignok fortsatt være ulike kriminalitetsutfordringer i de ulike politidistrikter. For å få med variasjoner mellom politidistrikt med mer omfattende utfordringer med organisert kriminalitet versus politidistrikt med mindre slike alvorlige utfordringer, har jeg valgt å fokusere datainnsamling fra noen ulike politidistrikt. Det er totalt 12 politidistrikter i Norge, og i tillegg ville det være mulig å finne aktuelle informanter i Kripos som er et særorgan hvor etterforskning av organisert kriminalitet er en del av ansvarsområdet.

Jeg vurderte i utgangspunktet at Sør-Øst politidistrikt (Vestfold/Buskerud), Sør-Vest politidistrikt (Rogaland), Oslo politidistrikt, Øst politidistrikt (Østfold og Akershus), Agder politidistrikt, Vest politidistrikt (Hordaland), Trøndelag politidistrikt og Innlandet politidistrikt (Hedmark og Oppland) ville være aktuelle på bakgrunn av oppgitt kriminalitetsbilde, størrelse på politidistrikt, grensekriminalitet og fra eget kjennskap til organisasjonene. Øst politidistrikt ville innebære forskning på egen organisasjon, og ble derav utelukket. Av praktiske årsaker reduserte jeg bort en del politidistrikt, og gjorde et forsøk på å få innpass til forskningsobjekter 4 av de nevnte politidistrikt. Henvendelsene gikk til politidistriktenes postmottak og i tillegg til politidistriktets leder for felles enhet for etterretning og etterforskning. Ett av politidistriktene besvarte ikke henvendelsene mine, men jeg fikk «napp» hos de øvrige politidistriktene.

Min oversikt over politiorganisasjonen og fagfeltet etterforskning av organisert kriminalitet har bidratt til at jeg har oppnådd kontakt med både ledelse som har veiledet meg videre, og i noen grad direkte med aktuelle informanter. Etter dialog med aktuell ledelse i disse politidistriktene ble det en liten snøballeffekt j.fr

Merriam (2016, s. 98) som resulterte i at jeg fant flere/andre deltakere som traff i målgruppe mht. å få innsikt i problemstillingen.

4.5. Etiske aspekter

Informert samtykke, krav til privatliv og krav på å bli korrekt gjengitt er de 3 grunnleggende kravene for forskningsetikk i Norge (Jacobsen, 2015, kapittel 3). Informert samtykke handler om at den som undersøkes selv må kunne bestemme om vedkommende vil delta i undersøkelsen eller ikke, det må være frivillig uten press, det må være tilstrekkelig informasjon om undersøkelsens hovedhensikt, hvilke ulemper og fordeler den kan medføre for dem, hvordan data benyttes osv., og de må forstå informasjonen.

I diskusjonen rundt krav til privatliv er det ofte 3 sentrale elementer; hvor følsom informasjonen som samles inn er, hvor privat den er, og hvor stor mulighet det er for å identifisere enkeltpersoner ut fra data. Alle empiriske undersøkelser som innebærer behandling av personopplysninger skal meldes til Datatilsynet, og det er strenge vilkår til behandling av personopplysninger gjennom hele undersøkelsen, analysearbeidet og selvfølgelig ved rapporteringen til slutt.

Min tilnærming til dette har vært å sende respondentene informasjon om studiet mitt, og hva det innebærer for respondentene. Jeg viser til vedlagt informasjonsskriv, godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata og godkjenning fra Politidirektoratet. Dette ble tilsendt politidistriktene og respondentene i god tid forut for intervjuene. I tillegg ble både frivillighet og dertil samtykke, behandlingen av personvernopplysninger og anonymisering gjort rede for til den enkelte respondent forut for intervjuene.

Dataene har jeg tilstrebet å få presentert riktig, dvs. at det i den grad det er mulig har jeg forsøkt å gjengi data fullstendig og i riktig sammenheng. De valgene som jeg har gjort i forskningsprosessen har jeg etter beste evne gjort eksplisitt slik at de dertil kan utsettes for kritikk (Jacobsen, 2015, s. 47-53) .

4.5.1. Tillatelse til forskningsdata – NSD og Politidirektoratet

Min studie har på ingen måte hatt hensikt med å innhente person – eller virksomhetssensitiv informasjon, men jeg har i forbindelse med planlegging, gjennomføring og analyse hatt behov for å vite hvem informanten er og hvilken rolle i organisasjonen vedkommende har og har hatt. Men selve innholdet i intervjuene har verken vært at personsensitiv eller virksomhetssensitiv art. Den 1.7.18 søkte jeg Personvernombudet ved Norsk senter for forskningsdata (Finansdepartementet) om tillatelse til å utføre planlagt forskning, og den 11.7.18 fikk jeg svar fra NSD om at de vurderte mitt prosjekt å være omfattet av personopplysningsloven § 31, der personopplysningene som blir samlet inn ikke er sensitive, og at prosjektet er samtykkebasert og har lav personvernulempe. Prosjektet ble derav tillatt under gjeldende forutsetninger.

Den 15.8.18 søkte jeg Politidirektoratet (POD) om tillatelse til å gjennomføre datainnsamling som foreskrevet med å intervju noen ledere fra ulike politidistrikt, som har ansvar for etterforskning av alvorlig / organisert kriminalitet. Påfølgende dag fikk jeg (standard) svar fra Politidirektoratet om at de i forbindelse med forespørsler om tilgang til data fra politiet har en arbeidsgruppe som skal gå gjennom samtlige henvendelser for å vurdere forhold knyttet til det juridiske, det forskningsetiske og det praktiske rundt datainnsamlingen. Det ble videre oppgitt at min forespørsel var registrert, og at denne ville bli behandlet fortløpende med utgangspunkt i når POD mottok henvendelsen. Saksbehandlingen i POD må sies å ha vært sendreiktig, og først etter gjentatte skriftlige og muntlige purringer fikk jeg den 12.11.18 endelig svar med godkjenning, etter nærmere vilkår, til å iverksette min forskning.

4.5.2. Mitt forhold til respondentene

Jeg har ingen personlig relasjon til respondentene/informantene. Jeg har hilst på et par av informantene tidligere, og har hatt noe fragmentert samhandling gjennom jobben med en av informantene, og en av informantene har jeg vært på et kurs sammen med for 7-8 år siden. Jeg vil betegne min relasjon til et par av respondentene som et visst profesjonelt kjennskap, ikke noe mer. Respondentene

ble i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av intervjuer kjent med min rolle både som student, forsker, og i tillegg min stilling og funksjon i politiet. Jeg opplevde ikke at forskningen ble preget av det, men opplevde heller at respondentene/informantene var åpne, engasjerte og lette å kommunisere med.

4.6. Intervjuundersøkelsens faser

I forbindelse med selve intervjuundersøkelsen har jeg delt opp denne i 7 faser etter oppsett fra Kvale og Brinkmann (2015, kapittel 6), som viser til Bourdieu (Bourdieu et al., 1999) og deler intervjuprosjekt i fasene tematisering, planlegging, intervjuing, transkribering, analysering, verifisering og rapportering. Disse 7 fasene har vært sentrale i mitt arbeid og jeg har forsøkt å operasjonalisere disse fasene etter beste evne.

Tematiseringen er beskrevet tidligere og gikk ut på formulering av formålet med undersøkelsen, hvordan jeg oppfattet emnet som skulle undersøkes og arbeidet med å klarlegge undersøkelsens hvorfor – og hva – spørsmål, før jeg valgte metode.

Under planleggingen gjorde jeg en helhetlig planlegging av hele studiens gjennomføring både tidsmessig, hvordan jeg kan innhente kunnskapen jeg trenger og hvordan jeg forholder meg til etiske og moralske implikasjoner; herunder om å forske på egen organisasjon. En del av planleggingen ble brukt til å utforme intervjuguide med utgangspunkt i de data og den kunnskap som jeg ønsket å få, ut ifra den kontekst intervjuet ville bli gjennomført og de mellommenneskelige relasjoner som ville være gjeldende i forbindelse med intervjuene. I tillegg var det øvelse i seg selv å få gjort avtaler med respondentene for gjennomføring av intervju.

4.7. Intervjuing

Informantene har vært i sine stillinger fra etableringen av ny organisering i forbindelse med nærpolitireformen. De har ulik ledererfaring fra fagområdet fra

tidligere. Noen har kun ledererfaring på fagområdet siden 2016, mens andre har vært i dette fagområdet i flere 10-år.

Intervjuene ble gjennomført på slutten av år 2018 og i starten av 2019. Intervjuene hadde en gjengs varighet på en times tid, noen litt lengre. Intervjuene ble etter samtykke fra respondentene tatt opp på lyd, samtidig som jeg noterte stikkord og memos fortløpende i intervjuene.

Jeg forsøkte å holde meg til intervjuguiden, men samtidig gi rom for at respondentene skulle føle seg fri til å fortelle relatert informasjon som det ikke nødvendigvis ble spurt direkte om. I tillegg hadde jeg til hensikt å ikke avbryte unødvendig i de fortellingene som respondentene kom med. Og ikke minst fortløpende reflektere og stille relevante oppfølgingsspørsmål til de temaene vi behandlet i samtalene. Jeg opplevde at alle respondenter var lette å kommunisere med, og at de samlet sett fortalte veldig så fritt og godt om mange relaterte opplevelser som ga gode data til mine forskningsspørsmål. Selv om jeg opplevde at kommunikasjonen mellom meg og respondentene gikk fint har jeg i egenevaluering etterpå gjort meg læringspunkter. Jeg stilte en del lange og dels komplekse spørsmål og måtte derav forklare og gjenta en del av spørsmålene. Jeg burde derfor vært flinkere til å stille korte konkrete åpne spørsmål.

Jeg landet til slutt på 6 intervjuer, fordelt på 1-3 ledere fra totalt 3 ulike politidistrikt. Jeg hadde i utgangspunktet en målsetning om noen flere for å sikre bredt og godt datagrunnlag, men opplevde å ha fått rikt med data, og at det tilkom forholdsvis lite nytt, allerede før jeg hadde intervjuet disse 6. Samtidig opplevde jeg noen praktiske utfordringer med å få intervjuet flere ledere, og vurderte derfor at dette fikk være tilstrekkelig datagrunnlag for denne masteravhandlingen.

4.8. Transkribering

Etter at intervjuene var gjennomført besto neste fase av et krevende arbeid med å transkribere intervjuene. Jeg forsøkte å gjøre dette fortløpende, men 2 av intervjuene måtte jeg transkribere etter noe tid. Jeg opplevde verken teknisk feil

eller menneskelig feil med lydopptakene, og alle lydopptakene hadde god kvalitet der det var forholdsvis lett å høre hva som ble sagt i intervjuene. Unntaksvis var enkelte ord vanskelige å tolke. Jeg transkriberte intervjuene selv, og benyttet transkriberingsverktøyet Easytranscript som bl.a. hjalp med å gjøre automatiske tilbake-spolinger på noen sekunder for hvert stopp i lydopptaket. Totalt sett var likevel denne jobben med å skrive (ordrett) transkribering veldig tidskrevende og utfordrende for tålmodigheten til en ellers utålmodig sjel. Samtidig lærte jeg også en del om min egen intervjustil, som jeg vil ha bruk for senere.

Dataene skulle ikke benyttes til verken språklig analyse eller konversasjonsanalyse e.l. Målet med mine intervjudata var derimot først og fremst å få fram en lettlest utgivelse av intervjupersonenes historier. Med dette perspektivet på dataene fra intervjuene, ble transkriberingen gjort ordrett, men uten at alle detaljer om pauser, følelsesuttrykk eller intonasjonsmessige understrekninger nødvendigvis alltid ble loggført.

4.8.1. Transkripsjonenes reliabilitet, validitet og etikk

Transkripsjon er en konkret omdanning av muntlig samtale til skriftlig tekst, også her er det viktig å være bevisst reliabilitet, validitet og etikk. Her er det jeg selv som har utført arbeidet med transkribering, jeg har lyttet flere ganger og forsøkt å skrive så gjentakende ordrett som mulig. Likevel vil det være aspekter med min måte å transkribere på som med stor sannsynlighet ville gjort skrivingen noe annerledes enn om andre hadde gjort jobben slik også Kvale og Brinkmann (2015, s. 211) påpeker slike faremomenter. Styrken min er imidlertid at jeg selv har stått for intervjuingen, transkriberingen og analysen og at jeg her bør ha hatt god forståelse av hva som ble sagt under samtalene og derav klare å få skrevet dette presist. På en annen side er ikke arbeidet mitt kontrollert med at andre forskere har hørt gjennom og vurdert reliabiliteten i transkripsjonene.

Jeg har hatt fokus på reliabilitet under transkripsjonen ved å være så presis i den ordrette nedskrivningen som mulig. Jeg har notert ned små pauser på med 3 prikker i transkripsjonen: «...», lengre pauser var det ikke mange av, men disse er

notert i parentes i slik: (pause på – antall - sekunder). Følelsesinntrykk som kan ha tolkningsmessig betydning for ordene som ble sagt og ord som ordrett kan ha ulik betydning, alt etter konteksten, er forsøkt beskrevet etter beste evne i parentes i transkripsjonen.

Vurdering av validiteten på intervjuene har vært mer komplisert, og jeg har forsøkt å være bevisst faren med å overse betydningen av de ulike retoriske formene for muntlig og skriftlig språk slik Kvale og Brinkmann advarer mot (2015, s. 212-213). Både mine og andres transkripsjoner er sosiale konstruksjoner. Jeg har vært opptatt av at transkripsjonene i størst mulig grad skal være nyttige og gyldige for min forskning.

Transkripsjon innebærer også etiske spørsmål. Jeg har derfor vært opptatt av å beskytte konfidensialiteten til både personene jeg har intervjuet, og ikke minst også personer og institusjoner. Ettersom jeg selv er en politileder har jeg også vært ekstra oppmerksom på at respondentene ikke skal oppgi taushetsbelagt saksinformasjon eller virksomhetssensitiv informasjon, og om noen likevel skulle komme til å gjøre det, har jeg vært opptatt av å sanere slik informasjon fortløpende.

Lyddopptakene har blitt lagret med anonyme filnavn på kryptert og passordbelagt harddisk som kun jeg som forsker har hatt tilgang til.

4.9. Analysering

Analysering av intervjuene har vært en spennende, krevende og lærerik fase. Kvale og Brinkman oppfordrer sterkt til å tenke over hvordan intervjuene skal kodes før de utføres (2015, s. 216). Jeg gikk i denne fellen, og hadde kun noen løse tanker om hvordan intervjuene konkret skulle analyseres før jeg gjennomførte intervjuene. Det angret jeg sterkt på etterpå, og vil oppfordre andre studenter til å planlegge dette mer på forhånd slik at analyseprosessen blir smidigere.

De sentrale spørsmålene mine i den videre håndteringen av transkripsjonene har vært inspirert av Kvale og Brinkmann (2015, kapittel 11), der jeg har vært opptatt av:

- Hvordan intervjuene kan hjelpe meg til å utvide mine kunnskaper om de fenomenene jeg undersøker.
- Hvordan jeg kan finne ut hva intervjuene forteller meg om det jeg ønsker å vite.
- Hvordan jeg analyserer det de intervjuede personene fortalte meg, på en måte som beriker og utdyper meningen med det de fortalte.
- Hvordan jeg kan rekonstruere de opprinnelige historiene som de intervjuede personene fortalte meg, til en historie jeg ønsker å formidle til mitt publikum.

Videre har jeg vært opptatt av at undersøkelsens formål, emneområde og samsvaret med intervjumaterialets natur må være førende for hvilken analysemetode som er best egnet for intervjuene.

Jeg var usikker på om koding av transkripsjonene var riktig vei å gå, og i så fall var jeg også usikker på om hvordan jeg skulle gripe kodingen fatt. Kvale og Brinkmann (2015, s. 137, 228) oppgir at koding kan være nyttig, men sier også at det kan stilles spørsmål til koding som epistemologisk fundamentet. Johnny Saldaña, som skriver bøker om slik koding, deler heller ingen slik fasit. Han sier:

“...there are times when coding the data is absolutely necessary, and times when it is most inappropriate for the study at hand. All research questions, conceptual frameworks, methodologies, and fieldwork parameters are context-specific. Also, whether you choose to code or not depends on your individual value, attitude, and belief systems about qualitative inquiry. ... Coding is just one way of analyzing qualitative data, not the way” (Saldaña, 2021, s. 4-5).

Koding innebærer at man knytter et eller flere nøkkelord til tekstsegment for å tillate senere identifisering av en uttalelse, mens kategorisering er en mer systematisk begrepsdannelse rundt en uttalelse som skaper forutsetninger for

kvantifisering. Men ofte bruker man begrepene koding og kategorisering om hverandre i samfunnsvitenskapelig forskning. (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 226).

Min veileder Jan Moren anbefalte meg å kode dataene, og jeg forholdt meg til det rådet. Jan ga meg også et godt råd om å vurdere å følge Kirsti Malterud (2017) sin «oppskrift» på analyse. Jeg valgte å gjøre som Jan anbefalte, samtidig som jeg fortsatt fulgte råd fra Kvale og Brinkmann (2015) der jeg fant det naturlig. Analyseringen av dataene var krevende, og kanskje mest krevende fordi jeg brukte mye tid på å komme fram til hvordan jeg skulle analysere dataene for best mulig for å unngå for mange og uoversiktlige analyseenheter, men også for å få godt resultat opp imot mine forskningsspørsmål.

4.10. Systematisk tekstkondensering

Jeg valgte å følge Kirsti Malterud (2017, kapittel 11) sin «analyseoppskrift» med systematisk tekstkondensering (engelsk: Systematic Text Condensation – STC). Malterud hevder dette er en metode hvor nybegynnere kan gis en enkel innføring i gjennomføring av analyseprosess på en systematisk og overkommelig måte. Hun sier videre at metoden kan brukes til analyse av mange typer empiriske data med ulik grad av teoretisk forankring. Metoden består av 4 trinn:

1. å få et helhetsinntrykk
2. å identifisere meningsdannede enheter
3. å abstrahere innholdet i de enkelte meningsdannede enhetene
4. å sammenfatte betydningen av dette

4.10.1. Helhetsinntrykk

Jeg fulgte rådene til Malterud, og begynte med å lese alle transkripsjoner i et fugleperspektiv der jeg hadde prosjektets problemstilling i bakhodet, men aktivt motsto fristelsen med å systematisere. Først etter å ha lest alt reflekterte jeg meg fram til noen foreløpige temaer som kan fortelle noe om målforskyvningsproblematikk.

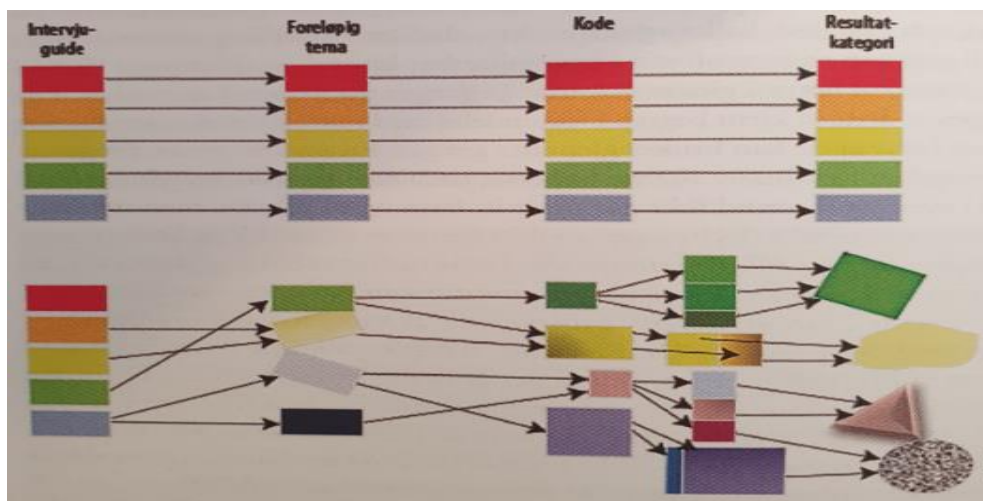
De foreløpige temaene jeg valgte var: mål og prioritering, måling av resultater, autonomi, motivasjon, og gaming og manipulasjon

4.10.2. Identifisering av meningsdannede enheter

De foreløpige temaene dannet grunnlag for mine kodegrupper. Jeg gjennomgikk materialet linje for linje på jakt etter meningsdannende enheter, dvs. å sortere ut relevant tekst fra det irrelevante, og dertil kode det relevante i de ulike kodegruppene. Underveis i arbeidet var målet at innholdet i kodegruppene etter hvert skulle danne grunnlag for beskrivelser av målforskyvningsproblematikk som på en eller annen måte har noe felles, samtidig som kodegruppene skulle bli mer robuste, gjensidig utelukkende og at tekst som handler om forskjellige forhold ikke havnet i samme kodegruppe.

Jeg valgte å merke aktuell tekst i transkripsjonen med kommentar inneholdende stikkord/kodegruppe. Deretter klippet jeg all kodet tekst inn i dokument som var strukturert etter kodegruppene. Derfra vurderte jeg behovet for å fusjonere kodegrupper, og behov for å opprette nye kodegrupper. Kodingen innebar en systematisk dekontekstualisering, der deler av teksten ble hentet ut fra sin opprinnelige sammenheng for senere å bli sammenliknet med beslektet tekstelementer i lys av teoretiske perspektiver.

Jeg forsøkte å arbeide induktivt slik Molterud anbefaler, med å først kode og deretter ser hva kodene fører til, i stedet for motsatt med å først forhåndsdefinere koder og deretter sortere. Figur 2 illustrerer godt forskjellen på en linær prosess (øverst) versus den induktive prosessen (nederst) som jeg jobbet etter.



Figur 2 – Deduktivt linært forløp versus induktiv og iterativ prosess (Malterud, 2017, s. 114)

Dette var en krevende øvelse for meg, kanskje spesielt ettersom jeg har lang erfaring med å arbeide med kvantitative kriminalitetsanalyser hvor metodikken er motsatt.

4.11. Kondensering – fra kode til meningsinnhold

Etter å ha identifisert meningsdannende enheter gjennom koding, gikk jeg videre med å systematisk hente ut mening ved å kondensere innholdet i de ulike kodegruppene. I denne fasen hadde jeg lagt til side den delen av materialet hvor jeg ikke har funnet meningsdannede enheter, og konsentrerte meg om dataene som var i kodegruppene. Jeg valgte å ha 5 kodegrupper på dette stadiet. Jeg hadde da et omfang som ga mulighet for resultatpresentasjoner, og samtidig ikke så mange kodegrupper at jeg mistet oversikten.

På dette stadiet hadde jeg redusert mine empiriske data til et dekontekstualisert utvalg med sorterte meningsbærende enheter bestående av mine kodegrupper. Håpet med disse kodegruppene, var at det kunne fortelle oss noe nytt og kanskje viktig om målforskyvningsproblematikk knyttet til etterforskning av ikke anmeldt alvorlig og organisert kriminalitet. Innholdet i hver av kodegruppene hadde ulike nyanser som beskriver forskjellige meningsaspekter innenfor det kodegruppene omfattet.

Etter å ha gjort dette laget jeg, etter oppskrift fra Malterud, et kondensat; et slags kunstig sitat, forankret i data, som i en mer generell form bærer med seg det konkrete innholdet fra de enkelte meningsbærende enhetene.

Kondensatet utgjorde en sum av deltakernes stemmer om det fenomenet som akkurat denne analyseenheten fortalte om. Kondensatet gjenfortalte og sammenfattet det som befant seg i kodegruppen, og var selve arbeidsnotatet som ga utgangspunkt for resultatpresentasjonen.

4.11.1. Syntese – fra kondensering til resultater

Analysens siste trinn har bestått av å rekontekstualisere. Jeg har sammenfattet det jeg har funnet i form av fortolkede synteser, som grunnlag for beskrivelser og begreper som kan deles med andre gjennom denne avhandlingen. I arbeidet med sammenfatningen har jeg fortløpende vurdert denne i lys av lojalitet med deltakernes stemmer, om resultatene fortsatt ga gyldig beskrivelse av den sammenhengen den opprinnelig var hentet fra, og om sammenfatningen har gitt leseren tilstrekkelig innsikt i forskningsmaterialet og dertil resultater.

Kunnskapen fra hver enkelt kodegruppe ble syntetisert ved at jeg laget en analytisk tekst for hver av dem, illustrert med treffende sitater som konkretiserer hovedfunnene. Disse sitatene beviser ikke at funnene stemmer, men fungerer som billedlige og typiske eksempler som utdyper det som den analytiske teksten forteller.

Til slutt har jeg funnet en passende overskrift som passer med innholdet i de aktuelle kodegruppene. Disse overskriftene finner vi igjen som avsnittsoverskrifter under presentasjon av funn. Hver enkelt kodegruppe omtales i hver sine avsnitt med tekst som bl.a. inneholder sitater fra de dertil meningsbærende enhetene.

Denne 4-trinns prosessen til Malterud fungerte godt for meg. Men selv om prosessen rent teoretisk er forholdsvis enkel å forstå, har jeg underveis måttet gå utallige ganger fram og tilbake i materialet, og mellom trinnene i prosessen, før

jeg ble fornøyd med koding, kondensering, syntese og ikke minst rapportering av funn. Etter å ha slutført syntesen er funnene validert. Dette har jeg skrevet om i kapittel 7.

5. Presentasjon av funn

I dette kapittelet presenterer jeg de empiriske funnene fra min undersøkelse, og gjør med disse et forsøk på å svare og belyse avhandlingens problemstilling og forskningsspørsmål. Kapittelet er som nevnt i metodekapittelet bygd opp med underkapitler som belyser de analyseenhetene jeg har valgt ut fra kodingen av intervjudataene. Underkapitlene heter «Visjon og mål», «Organisert kriminalitet som prioritert fagfelt», «Autonomi versus styring og kontroll», «Forbeining og innadvendt fokus» og «Tunnelsyn, indikatorfiksering og manipulasjon».

5.1. Visjon og mål

5.1.1. Har få eller ingen konkrete mål, og frontarbeiderne er opptatt av kvalitet og ikke kvantitet

Et hovedfunn fra undersøkelsen var at respondentene opplevde at det var få eller ingen konkrete mål når det gjaldt innsats mot skjult alvorlig og organisert kriminalitet. Noen respondenter opplevde imidlertid krav om saksbehandlingstid på de få alvorlige sakene om organisert kriminalitet de etterforsket. Men flere fortalte at dette var komplekse saker som bl.a. krevde utenlandsetterforskning, og hvor de derav ikke opplevde særlig fokus på indikatoren saksbehandlingstid. Et par respondenter fortalte at de hadde lokale mål om å etterforske et fåtalls menneskehandelssaker i året, men respondentene var samstemte i at det var få eller ingen kvantifiserbare mål innen fagfeltet organisert kriminalitet. En erfaren politileder beskrev det slik:

«Jeg tror ikke vi har noen ekstremt kvantifiserbare mål på det på orgkrim. På det området er vi veldig fokusert på hva problemet er. Og det tror jeg er mye bedre fokus, enn å ha bestemte måltall. Før var det slik at vi skulle ha så og så mye 2. ledd-saker og 3. ledd-saker. Det er vel å bra å sitte å diskutere det i et slikt fora,

men jeg er ikke så overbevisst i at det har noe for seg. Jeg tror heller man må se på de reelle problemene rundt oss.» (K-12/27-31)

Et annet sentralt funn var at ingen respondenter hadde særlig tro på måltall når det gjelder bekjempelse av organisert kriminalitet, men flere forklarte at det var viktigere å diskutere tiltak som har effekt på de overliggende målsetningene. Respondentene savnet ikke kvantifiserbare mål, men det var flere som savnet å ha lokale hensiktsmessige effekt- og kvalitetsmål. Flere respondenter beskrev innsatsen mot organisert kriminalitet som kompleks, og lite målbar gjennom resultatrapportering i politiets resultatmålingsverktøy «PSV». En erfaren påtalejurist forklarte det slik:

«Men hvis jeg f.eks. skal ta et kort eksempel på det; så er det høy prioritet opp imot kriminelle MC-gjenger. Men målsetningene kan f.eks. ligge opp imot narkotikakriminalitet som et mål, ... og det kan være et mål inn mot grov vold, ... kan mål som heter forebygging av MC-kriminalitet også inneholde dialog med kommunene, oppfølging av enkeltmedlemmer og alt der, vi mangler altså de spesielle målsetningene som beskriver jobben på et prioritert område godt. Og hvis en da gjør en kjempejobb et helt år for å hindre etablering av et miljø som vil skape utfordringer for oss på sikt, så vil det ... komme vanskelig inn i PSV.» (J-2/14-22)

Flere respondenter fortalte om at dere førstelinjearbeiderne først og fremst ble motivert av arbeid hvor de virkelig fikk brukt sin kompetanse mot kriminelle som var vanskelige å få has på, og da gjerne i teamarbeid der ulike ressurser jobbet mot samme etterforskningsmål. Flere respondenter mente at målene til førstelinjearbeiderne ikke bare må dreie seg om produksjon, men også om kvalitet og kompetanseutvikling. En respondent forklarte det slik:

«... det eneste vi rapporterer på er dette her som kan måles. Men selv, innad på seksjonen, så er det gjerne det som er kvalitativt bra. Det er det som feires. Det er da du slår det litt selv på brystet og sier at nå har vi gjort en god jobb. Så her på seksjonen har ikke de kvantifiserbare målene så stor betydning.» (G-2/31-34)

En annen svært erfaren politileder forklarte tilsvarende, mens så tendenser til mer fokus på kvalitet i etterforskningsarbeidet gjennom etatssatsing med kompetanseløft innen etterforskning.

«... det har vært veldig fokus på saksbehandlingstid, saker som ligger. Og det er jo bra. Men det det har vært mindre fokus på er egentlig det kvalitative. Det som

er bra nå er for så vidt etterforskningsløftet, at vi har fått systematisert erfaringslæring. Det har vi snakket om i mange år. ... jeg ser en lysning nå. Hvis vi klarer å gjennomføre det med OÅO (les: obligatorisk årlig opplæring for etterforskere og påtale)» (D-4/8-15)

Respondenter fra påtalesiden arbeidet også tett på fagområdet seksuelle overgrep og vold mot barn. Disse hadde opplevelse av at dette fagfeltet var underlagt svært sterk styring og massiv kontroll, spesielt opp mot tilrettelagte avhør. De opplevde den intense styringen og fokuset på de kvantifiserbare målene på saksbehandlingstid overskygget mer eller mindre all annen viktig innsats på saksområdet. Dette har jeg skrevet mer om i kapittel 5.5.

5.1.2. Ingen involvering i å lage mål – lite oppmerksomhet mot mål

Som nevnt i forrige avsnitt var det få konkrete mål på fagområdet. Likevel var det opplevelse av mange andre mål, enten det var overordnede mål som gjaldt dem selv eller ikke minst opplevelse av svært mange mål i politiet generelt og knyttet til etterforskning spesielt. Jeg fant at de fleste respondentene hadde opplevelse av at målene ble satt høyt opp i hierarkiet uten at verken underliggende personalledere, fagledere eller medarbeidere i førstelinje, ble involvert i utarbeidelsen av målene. Respondentene opplevde at manglende involvering i utformingen av målene førte til manglete engasjement og motivasjon knyttet til målene. Flere respondenter mente at målene burde omformes til mer konkrete effektmål om disse skulle bidra til hensiktsmessig mening og motivasjon hos etterforskere og politiadvokater.

Respondentene er selv ledere, og har selv myndighet til å lage mål for sine medarbeidere. Likevel har de valgt å ikke lage slike målsetninger. Jeg spurte ikke inngående om hvorfor de ikke har benyttet muligheten til å lage egne mål, men på spørsmål om mål for øvrig var det flere som beskrev opplevelse av en stor mengde mål totalt sett i politiet. Videre var respondentene tydelige på at de hadde liten tro på kvantifiserbare mål, i alle fall innen sitt fagområde. Flere respondenter opplevde at medarbeiderne var svært lite opptatt av å diskutere målsetninger. En erfaren politiadvokat beskrev det slik:

«Jeg tror nok kanskje at det har blitt litt bedre, men tror fortsatt at ledergrupper har mer å hente med å bruke fagmiljøene. Jeg tror en får bedre mål da, og kanskje større forankring. Men folk er ikke så opptatt av det. Det er veldig tungt å sitte og diskutere denne type ting med en etterforsker og en politiadvokat» (Q-5/31-34)

En annen respondent tok selvkritikk under intervjuet og mente at både han selv og andre ledere var for dårlige til å ha gode dialoger med medarbeiderne om målsetningene og resultatene.

«Vi er nok for dårlig med å trekke målsetningene og resultatene helt ned i det nederste leddet i linja. Der har vi nok kunnet skapt større motivasjon ved å ha enda større fokus på det.» (R-5/29-31)

Funnene peker på en sammenheng mellom street-level bureaucracy med dertil store mengder skjønnsutøvelse i førstelinje, manglende engasjement fra førstelinjeledere og mellomledere i å omforme overliggende målsetninger til egne målsetninger, og at målene i utgangspunktet lages høyt opp i hierarkiet uten involvering nedover i systemet, som vesentlige faktorer på manglede hensiktsmessige målsetninger i førstelinjen. Likevel finner medarbeiderne og førstelinjelederne mening i arbeidet idet de i stor grad selv påvirker hvilke personlige mål de setter seg og hva som er viktige resultater å oppnå.

5.1.3. Oppsummering av de mest vesentlige funn – visjon og mål

Jeg kan oppsummere med at et sterkt funn fra undersøkelsen var opplevelsen av å ha få eller ingen kvantifiserbare mål innen fagfeltet organisert kriminalitet. Videre savnet ledere noen hensiktsmessige mål tilpasset aktivitetene på fagområdet. Et annet sterkt funn var at verken medarbeidere, førstelinjeledere eller mellomledere ble involvert i, eller selv tok initiativ til, å utarbeide målsetninger. Et tredje sterkt funn var at lederne opplevde at medarbeiderne ble motivert av kvalitetsarbeid og i svært liten grad av kvantitative mål.

5.2. Organisert kriminalitet som prioritert fagfelt

Jeg har hatt et ønske om å få belyst hvordan ledere opplever prioriteringsutfordringer og da spesielt målforskyvningsproblematikk. Alle respondentene var opptatt av prioriteringene som ble gjort og ressursene de hadde, eller ikke hadde. Jeg fant at mye intervjudata om prioritering var relevant for

utfordringene med målforskyvning. Jeg har derfor valgt å ta med en kategori, eller analyseenhet som Malterud kaller det, om prioritering. Under analyseenheten «Organisert kriminalitet som prioritert fagfelt» har jeg presentert de empiriske funnene knyttet til hvordan lederne opplever at fagfeltet organisert kriminalitet prioriteres og blir satset på i politidistriktet. Hensikten med denne kategorien er å beskrive prioriteringen av organisert kriminalitet fra respondentene sitt perspektiv, da respondentene selv er ledere innen dette fagområdet.

Et av funnene som ikke nødvendigvis sier noe om prioritering, er opplevelsen av endringer i kvalitetskrav og informasjonstilgang i den enkelte sak som etterforskes. Mange av respondenter snakket om enorme endringer i informasjonstilgangen pga. elektroniske spor. De opplevde dette som bra for kvalitet, men var tydelige på at det også førte til behov for veldig mye ressursbruk på et fåtalls alvorlige saker med den konsekvens at etterforskningskapasiteten ble sentrert rundt kun ytterst få selvinitierte saker.

Undersøkelsen viste at flere respondenter hadde opplevelse av manglende engasjement fra politidistriktenes ledergruppe opp imot bekjempelse av organisert kriminalitet. Respondentene hadde opplevelse av at det ble pratet veldig lite om kriminalitetsbekjempelse i ledergruppen i det hele tatt, og flere respondenter opplevde at det lille fokuset ledergruppen hadde på kriminalitetsbekjempelsen mer eller mindre utelukkende dreide seg om tallene man ble målt på og ikke kvaliteten eller effekten. En erfaren politileder forklarte det slik:

«... ledergruppen kanskje fort blir preget av målbare ting. Det er veldig fokus og det er mye snakk om det på ledermøte og sånt. Og det har i varierende grad, og i alle fall for noe år siden, ekstremt fokus på det. Og ekstremt lite fokus på hva jobben egentlig innebærer, hva det er det er snakk om når det er snakk om kriminalitetsforebygging og bekjempelse. Hva er det som virker, hva er det som er problemet. I en slik kontekst tror jeg ikke de der ... Da fører det heller til at en bruker uforholdsmessig ressurser på målbare ting. Og uten å reflektere burde disse ressursene vært omprioritert og brukt på andre områder som har gitt mye mer effekt på samfunnsoppdraget og de definerte problemstillingene i politidistriktet som ligger bak. Litt større fokus på årsak og sammenheng.» (D-9/5-18)

Alle respondentene i undersøkelsen opplevde at alvorlig anmeldt sedelighetskriminalitet prioriteres mye høyere enn den ikke anmeldte organiserte kriminaliteten. Flere respondenter oppga at overordnet ledelse var tydelige på denne prioriteringen, og at en konsekvens av prioritering av sedelighetskriminalitet var nedprioritering av organisert kriminalitet. To erfarne politiledere fra ulike politidistrikt forklarte det slik:

«settingen i dag er at alle etterforskerne mine, med unntak av 2 ... De jobber med SO-saker (les: seksuelle overgrep). Det er en kortvarig greie, og vi har da skjøvet fokuset vekk fra der vi egentlig skal ha fokus.» (R-10/8-11)

«... pga. overordnet styring med endring av mål i distriktet så ble alle som jobbet på orgkrim flyttet over for å jobbe mot et annet mål. På bekostning av et allerede prioritert mål.» (D-2/4-18)

En erfaren påtaleleder opplevde det også slik, men forklarte at det var enda sterkere styring inn mot nettovergrep i et politidistrikt lenger sør, der innsatsen mot nettovergrep har ført til at ressursene har uteblitt mer eller mindre helt fra innsatsfeltet organisert kriminalitet.:

«Jeg skal være forsiktig med å navngi politidistrikter, men lenger sør har vi da sett, at de nærmest har lagt alle orgkrim-innsats inn på det området (les: nettovergrep)». (K-6/23-28)

Flere respondenter opplevde at det var svært trangt økonomisk handlingsrom for å etterforske organisert kriminalitet med stor tyngde, pga. store kostnader når skjulte metoder ble benyttet. Flere erfarne politiledere fortalte at de var helt avhengige av å be Samordningsorganet om penger om de skulle etterforske krevende saker med skjulte metoder. Lederne opplevde at politimestrene hadde vanskelig for å budsjettere for en reell god satsing mot organisert kriminalitet med dertil bakmenn i kriminelle nettverk. De opplevde at det var så mange målsetninger og krav i politiorganisasjonen at politimesteren det totalt sett ikke klarte å sette av tilstrekkelig med penger til et slikt ressurskrevende fagområde.

Flere respondenter opplevde at det var lite oppmerksomhet fra befolkningen og politisk ledelse mot disse kriminalitetsområdene, og opplevde at dette var noe av grunnen til at det ble vanskelig å prioritere store kostnader til dette fagområdet.

Flere av respondentene var der derfor tydelige på at særtildelinger rettet direkte til fagområdet var viktig for å klare å ha noe effekt i slik ressurskrevende etterforskning. Funnene peker med andre ord på at ressursknappheten i dette fagmiljøet fører til lite tro på mål- og resultatstyring for lederne på fagområdet. Disse lederne ser det derfor mer hensiktsmessig med en mer detaljstyring av innsatsfaktorer og dertil rapportering.

Flere av respondentene fortalte at de til tross for å ha fått lovhjemler til å bruke skjulte etterforskningsmetoder i mange saksområder, så har de knapt nok råd eller mulighet til å bruke slike metoder i noen få enkeltsaker. De forklarte at årsaken til dette var at metodebruken er svært kostbar i seg selv pga. spesialutstyr og personalkostnader, og at dette ble vanskelig å koste på seg i politidistriktene ettersom det også var store ressursbehov innen flere av områdene innen kjernevirksomheten i politidistriktene. En påtaleleder forklarte så det slik:

«Jeg opplever at org. krim ikke får tilført ressurser ... at de er for få. Vi kan ikke sette i gang KK for vi har ikke folk til å jobbe med det. Vi kan ikke drive med dataavlesing for vi har ikke folk og utstyr. Vi har hjemmel, men vi har ikke folk og utstyr.» (L-39/28-31)

Mens en erfaren politileder fra annet politidistrikt var bekymret over samfunnssikkerheten pga. disse manglete metodene. Denne lederen var bekymret for om politiet ville være i stand til å avdekke og identifisere farlige kriminelle når det er tidskritisk og virkelig trengs:

«... langt til Oslo, å f.eks. fly en IMSI-catcher over hit, altså de verktøyene du trenger for å gjøre en jobb. Jeg tenker samfunnet forventer at vi løser ... Ofte vil det være kritiske verktøy for å spore personer» (H-14/21-29)

I intervjumaterialet fant jeg at det var flere som fryktet at konsekvensen av lite oppmerksomhet fra politiet side vil føre til at organisert kriminalitet kommer til å blomstre opp slik at den befester seg i samfunnet, og da vanskelig lar seg bekjempe. En erfaren politileder forklarte:

«Og så vil jo da utfordringen være på hvilken balanse det skal være, hvor lang tid kan du slippe jobben, eller senke kapasitet på jobben mot de alvorlig kriminelle, før det blomstrer for mye opp og blir et større problem. Og vi hører jo nå fra

miljøer at risikoen for å bli tatt av politiet er lav. Og hører nå om gamle kunder som tar større sjanser fordi dem mener de har lav oppdagelsesrisiko.» (A-3/6-10)

En politileder fra et annet politidistrikt fortalte på sin side om handlingslammelse i kampen mot bakmenn. Vedkommende forklarte:

«Vi leiter heller ikke etter hvem som kan ha sendt dette stoffet, fordi det har vi ikke kapasitet til. Den møter du jo. Det handler litt om ressursituasjonen i ulike distrikt.» (B-6/16-19)

5.2.1. Oppsummering av de mest vesentlige funn – organisert kriminalitet som prioritert fagområde

Et viktig funn i undersøkelsen er opplagt, men likevel viktig. Det er opplevelsen av enorm økning i informasjonstilgang pga. digitale spor, en økning som har ført til mye mer arbeid i den enkelte alvorlige straffesak. Dette har økt kvaliteten i mange straffesaker, men også ført til opplevelse av ressursknapphet og at det er svært krevende å få igangsatt etterforskning på mer enn et ytterst fåtall av de sakene og kriminalitetsutfordringene som fortjener oppmerksomhet.

Et sterkt funn i undersøkelsen var opplevelse av at fagområdet seksuelle overgrep, inkl. nettovergrep har fått økt oppmerksomhet med økte ressurser, at dette har medført nedprioritering med reduksjon av ressurser til bekjempelse av organisert kriminalitet, og at dette har vært en ønsket prioritering fra toppledelsen.

Et annet sterkt funn var at ledere på fagområdet organisert kriminalitet opplevde å ha fått lovhjemler til effektive skjulte etterforskningsmetoder, men at politidistriktene ikke evnet å inneha kompetansen eller utstyret som skal til pga. kostnadene.

Sterkt funn er også at ledere innen bekjempelse av organisert kriminalitet var bekymret for samfunnskonsekvensene pga. opplevelse av manglende prioritering av fagområdet. Dette funnet er tett koblet til funnet med at ledere innen bekjempelse av organisert kriminalitet har lite tro på mål – og resultatstyring, men heller har tro på mer detaljstyring med tildeling av midler til bestemte innsatsfaktorer som f.eks. skjulte etterforskningsmetoder. Flere ledere hadde

derfor stor tro på dedikerte særtildelinger fra Samordningsorganet eller politisk ledelse direkte. Dette funnet peker på at disse lederne ikke har tillit til at egen politimester evner å fordele distriktets tildelte midler til det beste for resultatoppnåelsen når det gjelder innsats mot organisert kriminalitet.

5.3. Mer styring og kontroll, men fortsatt mye autonomi

Styring, kontroll, profesjonell skjønnsutøvelse og autonomi er viktige elementer for jobbprestasjon. I intervjuene jeg tok har det vært mye fokus rundt autonomi, styring og kontroll, og effekter knyttet til disse elementene. Disse faktorene er viktige når det gjelder målforskyvningsproblematikk. Jeg har derfor valgt å se nærmere noen av de mest relaterte funnene knyttet til autonomi versus styring og kontroll.

Alle respondentene i undersøkelsen fremhevet viktigheten av autonomi i ledelsesarbeidet, og i arbeidet til medarbeiderne. Respondentene opplevde at arbeidet til både dem selv og til medarbeiderne innebar mye autonomi og skjønnsutøvelse. De opplevde at dette var viktige faktorer for motivasjon i arbeidet, og at det spesielt viktig for medarbeiderne å oppleve at de fikk brukt sin kompetanse og sin kreativitet i samhandling med andre.

Flere av respondentene opplevde at det har blitt mer styring av den profesjonelle skjønnsutøvelsen gjennom de senere årene, og at prioriteringer tas lenger opp i et større og mer komplekst lederhierarki enn tidligere. En erfaren politileder beskrev det slik:

«Før satt jeg nok mye friere som seksjonsleder og hadde en kort dialog med politimesteren på det vi prioriterte. Og traff nok sånn rimelig bra på det meste, på at vi tok de riktige sakene og det. Nå er vi en veldig stor organisasjon ...» (R-3/20-22)

Alle respondentene opplevde imidlertid at det fortsatt var mye skjønnsutøvelse, og da spesielt for dem som ledere i forbindelse med prioriteringer av saker og i saker. En politileder poengterte det slik:

«Her på orgkrim har vi ganske stor grad av skjønnsutøvelse. En må bruke skjønn i bruk av ressurser; ressurssetting. Det blir også en del skjønn når det gjelder prioritering, og i grensesnitt opp imot påtale mht. lovanvendelsen. Skjønn og erfaring får betydning først og fremst opp imot ressursbruken.» (N-3/14-17)

Selv om respondentene opplevde å ha mye skjønnsutøvelse med prioritering hadde flere respondenter inntrykk av at førstelinjearbeiderne har fått mindre handlingsrom til å prioritere mellom saker og i saker. Men alle poengterte imidlertid at det fortsatt var veldig mye skjønnsutøvelse og autonomi knyttet til selve arbeidet i den enkelte sak, både for etterforskerne og etterforskningsledelsen.

Et sterkt funn i sammenheng med opplevelsen av mindre handlingsrom i førstelinjen var opplevelse av mye tydeligere forventninger enn hvordan de opplevde det noen år tilbake i tid. En erfaren påtaleleder forklarte det slik:

«Når jeg begynte i politiet kunne jeg gjøre helt som jeg ville ... ikke sant. Det er ikke slikt lenger, og vi sier ikke at det er feil heller.» (K-8/16-17)

Flere respondenter fortalte om disse økte forventningene, og flere poengterte at spesielt informantbehandlerne har fått mer konkret styring enn tidligere. To av respondentene forklarte at informantbehandlere tidligere gjorde mer eller mindre fullt og helt som de selv ville, men at det nå har blitt mye mer styrt virksomhet med klare forventninger og tett oppfølging fra ledelsen. Enkelte respondenter fortalte at det var vanskelig å styre informantbehandlerne på en god måte. Det var nødvendig med styring og kontroll for å sørge for oppmerksomhet på de viktigste områdene, men samtidig kunne det fort bli uhensiktsmessig detaljstyring som resulterte i motstand og dårlige resultater.

Selv om alle respondenter var opptatt av viktigheten med autonomi i arbeidet, fant jeg at de fleste respondentene også var svært opptatt av at det også måtte være hensiktsmessig kontroll. Respondentene forklarte at kontroll var nødvendig for å forsikre seg om at prioriterte saker fikk forventet fremdrift, ble ferdigstilt og at nødvendige regler ble fulgt. Det ble blant annet argumentert for nødvendighet av

kortsiktige kvantifiserbare mål med dertil tett oppfølging av resultater for å påse at saker ikke fikk unødig lang liggetid. En erfaren politileder forklarte det slik:

«Tallfokuset både på antall saker og saksbehandlingstid er bra på en måte for du pusher jo virksomheten til å ha en viss både hastighet og et fokus på at ting ikke skal bli liggende.» (J-2/35-37)

En annen politileder fra annet politidistrikt forklarte det slik:

«Ta saksbehandlingstid da, der du rapporterer på saker over 12 måneder. Der er jo målet at de ikke skal bli så gamle sakene. Det gjør at vi vært kvartal må ta en liten gjennomgang. Hva er status på denne saken? Hva mangler? Det tror jeg kan være fornuftig; å ta sårne møter, for å være med å forkorte denne saksbehandlingstiden der det er mulig.» (G-6/5-10)

Men det var også kritiske røster til denne kontrollen. En politijurist var usikker på om slik kontroll hadde nødvendig effekt, og var redd slik kontroll fort førte til at ansatte ble for målfokusert på det man ble målt på, med fare for å gjøre dårlig helhetlig prioritering i arbeidet.

Flere av respondentene opplevde at endringsledelse var krevende. Og flere respondenter opplevde at det var nødvendig med tett ledelse og kontroll for å klare å endre atferd i innsatsen til førstelinjearbeidere. To politiledere forklarte at medarbeiderne hadde mest erfaring og egenmotivasjon knyttet til å narkotikaetterforskning, og at det var krevende å få disse til å arbeide på andre områder, som f.eks. med menneskehandel.

En av dem forklarte det slik:

«... menneskehandel er et område vi har fått og som vi har slitt med. Vi har hele tiden hatt ansvar for menneskehandel, og har i varierende grad klart å sette fokus og prioritet på det. Det har i stor grad sammenheng med den enkelte. For den enkelte har i stor grad klart å prioritere det vekk, ... det er noe med å prøve å prioritere noe inn i hodet på noe som allerede har annerledes tankegang. Og det har blitt en konkurranse opp imot narkotika for mange av de som jobber hos oss kommer fra tradisjonelt narkotikamiljø og er jegere.» (D-6/4-11)

Et undersøkelsestema i intervjuundersøkelsen var om regler og rutiner førte til u hensiktsmessige løsninger. Her viste undersøkelsen at det var ulike oppfatninger omkring dette. Enkelte opplevde at det var uoverkommelig mengder instruksjoner og

retningslinjer og at medarbeiderne derfor ikke evnet å lese alt dette, men heller baserte oppgaveløsningene på god skjønnsutøvelse med utgangspunkt i sin utdanning og organisasjonskulturen. Andre opplevde at det ikke var mengden regler og retningslinjer som var problemet, men heller manglende motivasjon i å sette seg inn i disse tekstene. En erfaren politiadvokat opplevde at mange hadde sterke meninger til tross for at det ikke leste grunnlagsinformasjon i saker som ble behandlet, og at dette ofte resulterte i mye unødvendig negativt engasjement i diskusjonene.

5.3.1. Oppsummering av de mest sentrale funn – autonomi versus styring og kontroll

Et sterkt funn i undersøkelsen var at lederne opplevde autonomi i ledelsesarbeidet og i arbeidet til medarbeiderne, og at dette var en svært viktig faktor for motivasjon. Lederne opplevde å ha autonomi i hvordan de prioriterte saker, arbeidsoppgaver i sakene og brukte sine medarbeidere. Lederne opplevde videre at arbeidet til deres medarbeidere innebar mye autonomi og skjønnsutøvelse når det gjaldt selve etterforskningsarbeidet i den enkelte sak, men at medarbeiderne har fått innskrenket handlingsrom i utvelgelse av sakene som skal etterforskes og hvilke etterforskningstrinn som skal prioriteres/prioriteres bort. Respondentene opplevde at prioriteringene ble tatt betydelig lenger opp i lederhierarkiet enn tidligere, altså en økt hierarkisering.

Undersøkelsen viser at lederne opplever at det gjennom de siste årene har blitt en endring hvor ledere opplever klarere forventninger til resultater enn tidligere. Det oppleves mer styring av den profesjonelle skjønnsutøvelsen, og lederne er opptatt av nødvendige men hensiktsmessige kontrolltiltak for å sørge for at medarbeiderne ferdigstiller arbeidsoppgaver og for øvrig gjør riktig arbeid til riktig tid. Blant annet beskrives det at informantbehandlerne har blitt mye mer kontrollert og styrt enn tidligere.

Et tredje sterkt funn var at det ble laget instruksjer og rutiner for det meste, at den store mengden av disse instruksene gjorde at de i begrenset grad ble lest av de

ansatte, men at de ansatte i stedet stolte på sin kompetanse og sin evne til god skjønnsutøvelse under sitt arbeid.

5.4. Forbeining, innadvendt fokus og byråkratisk rigiditet

I intervjuundersøkelsen stilte jeg spørsmål for å belyse om innadvendt fokus kunne føre til dårlig effekt på selve utfordringene som skal løses. På direkte spørsmål svarte ingen respondenter at de opplevde utfordringer med innadvendt fokus på organisering og regler fremfor oppgaveløsning. Likevel fant jeg at det var flere respondenter som hadde fortellinger om byråkratisk rigiditet og liten evne til å løse problemer på kreative og ressurseffektive måter.

Et sterkt funn i undersøkelsen var opplevelsen om liten evne til å løse oppgaver på alternative, mer ressursbesparende og måter, som kanskje har mer samfunnseffekt. En politileder fortalte at proaktiv bruk av informantbehandling for å forhindre kriminalitet ble nedprioritert til fordel for svært ressurskrevende reaktiv (anmeldt) etterforskning:

«Jeg tror det finnes mange eksempler i norsk politi der vi har hoppet av det proaktive sporet og over på det reaktive fordi det blir så massivt press der, at resultatet er at den reaktive boksen bare vokser ut av proporsjoner fordi man tar fokus vekk fra det proaktive. ... informanter ... det er ikke noe hemmelighet at det er ofte de som forteller slike ting som skal skje osv. og når det skal skje, at vi har et fokus på det, nettopp for at vi skal kunne jobbe i det forebyggende ... uten at jeg har noe empirisk på noe som helst, så tror jeg det er en kostnadseffektiv måte for politiet å jobbe på. Jeg synes også at den der forebyggende tanken, at vi i størst mulig grad skal prøve å forebygge kriminalitet er en veldig god tanke.»

(M-13/19-38)

«Det gikk vel så langt som at min daværende leder gikk av med pensjon før han faktisk gikk ut og sa at den enheten han tilhørte hadde gått inn og avverget relativt mange drap, rett og slett. ... Fordi at det var på en måte ikke noe som ble målt noe steder. Det var ikke synlig noe sted at vi hadde gjort de tingene vi hadde gjort. Men det hadde beviselig avverget drap. Og det har det kanskje vært litt vel lite fokus på.» (M-4/20-35)

En annen politileder fra annet politidistrikt fortalte om fokus på kvalitet gjennom nitidig etterforskning med stadig større informasjonstilfang som hinder for fremdrift og evne til å håndtere mer enn et fåtalls saker. Lederen mente at denne informasjonstilgangen krevde sterkere styring og ansvarliggjøring av etterforskerne slik at sakene ikke ble overetterforsket:

«det er jo et problem, for det er jo en del kunnskap som politiet sitter med her som vi faktisk bør klare å håndtere. Vi kan ikke drive med rakettforskning og forskning på alle saker og det er nok en greie som vi må ta innover oss» (R-4/1-6)

Flere av respondentene fortalte om skyvekultur på etterforskningssaker. De opplevde at mange ledere var mer opptatt av å adressere etterforskningsansvar hos andre enn seg selv, enn å selv bidra til effektiv straffesaksbehandling. Den underliggende årsaken ble forklart å være resultat-jag på saksbehandlingstid og oppklaringsprosent i tillegg til arbeidsmengden i seg selv. Flere av respondentene opplevde at skyvekulturen ble verre dess flere mellomledere og større organisasjonen ble. De fortalte at politidistriktene har blitt større, mer uoversiktlige, og mer løse relasjoner mellom enheter enn tidligere. Dette har gjort det mer krevende å finne ut hvem man skal samhandle med for å få til effektiv arbeidsflyt. Samtidig har reduksjon i relasjonelle bindinger mellom ledere (pga. størrelsen i organisasjonen) gjort at det oppleves enklere å skyve saker vekk fra seg selv og til andre ledere som man ikke har noe relasjonelt forhold til.

En erfaren politijurist forklarte det slik:

«Det er en fare med at vi har blitt så store som vi har blitt med så mange bokser, at man klarer å optimalisere rett inn mot det vi skal løse.» (C-15/8-9)

Mens en erfaren politileder forklarte skyveproblematikken slik:

«Geografiske enheter som prøver å skyve over på oss, som vi mener er feil. Det blir mye energilekkasje pga. det. At en i en tidlig fase der en burde fokusere på de viktige tingene, de viktigste etterforskningstrinnene. Men så står det ledere på mellomnivå og bruker tid på å skyve. Det har vært en uting som det kunne blitt skrevet mange bøker om.» (N-11/33-40)

«Den der faren med å dele opp og få for mange mellomledere på samme nivå ... jo mer slike firkanter du lager jo mer skyvekultur legger du opp til» (N-12/11-14)

Jeg fant også at enkelte respondenter opplevde suboptimal ressursbruk i forbindelse med videreutdanninger og andre kompetansetiltak. Dette dreide seg om at en del medarbeidere søkte og fikk ressurskrevende utdanninger på etatens bekostning uten at de hadde bruk for kompetansen i arbeidet sitt.

5.4.1. Oppsummering av de mest vesentligste funn – Forbeining, innadvendt fokus og byråkratisk rigiditet

Et sterkt funn fra undersøkelsen var opplevelse av byråkratisk rigiditet med liten evne til å endre oppgaveløsning fra mer og mer omfattende reaktiv etterforskning, til mer kreativ og ressurseffektiv oppgaveløsning og etterforskning. I stedet for å prioritere fokus på å forhindre kriminalitet gjennom forebyggende tiltak som f.eks. informantbehandling og dialog med kriminelle ble fokus i stedet rettet inn mot omfattende reaktiv etterforskning etter at kriminaliteten har skjedd.

Et annet sterkt funn var opplevelse av stadig mer krevende kvalitetskrav i kombinasjon med enorm vekst i informasjonstilgang pga. digitale spor, og opplevelse av at mange ledere, etterforskningsledere og etterforskere ikke er gode nok til å prioritere vekk mulige etterforskningstrinn for å kunne slutføre saker slik at det ikke hopper seg opp.

Et tredje sterkt funn var opplevelsen av at politireformen har ført til store og dels komplekse politidistrikt med ulike ansvarsområder fordelt på mange ulike ledere og enheter i politidistriktet, der ledere opplever at straffesaker skyves mellom enheter i stedet for å bli løst, og hvor det oppleves mer krevende enn tidligere å ha oversikt i organisasjonen, og derav også mer krevende å få til effektiv samhandling.

5.5. Tunnelsyn, indikatorfiksering og manipulasjon

Dette underkapittelet er i den sentrale kjernen av det jeg har forsket på, og belyser noen av det mer kjente sidene av det folk flest betegner som målforskyvning.

Et sentralt, men kanskje ikke overraskende funn, var at respondentene opplevde at fokuset på måltall var betydelig større enn fokus på andre mål. En leder forklarte det slik:

«Jeg synes det blir veldig mye fokus på det man blir målt på.» (E-12/3-4)

«... er det ikke noe tvil om at, jeg har opplevd gjennom min karriere i alle fall, at det har vært et mye større fokus på det som er målbart enn det som ikke er målbart. Enten det er innenfor den ene eller den andre kriminalitetstypen. ... Vi styres så mye av statistikk og av det rene tall.» (I-3/33-I-4/4)

Undersøkelsen viste at det var en opplevelse blant de fleste respondentene om at overordnet ledelse først og fremst var opptatt av resultater på de målbare indikatorene. Enkelte respondenter opplevde til og med at toppledelsen var spesielt glad for resultater på tellbare mål, om resultatene ble oppnådd med minimal ressursbruk, uavhengig av effekt på kriminaliteten. En erfaren politileder opplevde at måling av saker om seksuelle overgrep var en viktig årsak til at prioritering av ressurser til dette fagområdet gikk på bekostning av bekjempelse av organisert kriminalitet. Lederen forklarte:

«... den frie ressursen som på en måte jeg sitter som leder for, som i stor grad skal plukke den ikke anmeldte kriminaliteten, som f.eks. nettverkskriminalitet, tyngre kriminalitet; blir jo da sjaltet inn mot seksuelle overgrep, fordi det der er fokus på tall ...» (R-3/2-6)

En politijurist fra annet politidistrikt forklarte tilsvarende da lederen forklarte om sin opplevelse av prioritering av fagområdet:

«Hvor man har informasjon, man kunne gå på bakmannsapparatet. ... det har vi ikke ressurser til. ... skal jobbe med SO-saker.. Vi må bare ta kureren og så må vi lukke saken rundt det.» (L-27/25-32)

Respondentene som var politijurister, hadde direkte eller indirekte ansvar også for portefølje innen seksuallovbrudd og tilrettelagte avhør. Alle disse respondentene hadde mange eksempler på uhensiktsmessig styring og atferd pga. veldig korte tidsfrister og veldig intensivt og vedvarende fokus på resultatrapporteringen. Opplevelsene besto av inntrykk av at svært mange tilrettelagte avhør ble tatt uten mål og mening, kun for å nå fristen.

En erfaren politijurist forklarte det slik:

«Vi har i forhold til tilrettelagte avhør veldig strenge krav til hurtighet i startfasen av saken. ... fokuset fra Politidirektoratet i liten grad har vært fokusert på resultat i enden av saken. For det hjelper jo ikke med et veldig sterkt fokus i startfasen hvis etterforskningen kanskje da blir svakere, og til om med at kanskje heller ikke en politiadvokat følger opp. Da er egentlig hele den innsatsen i starten bortkastet.» (Q-4/6-13)

Mens en annen politijurist fra annet politidistrikt fortalte om et jag hvor midlene representert med disse avhørene ble mål i seg selv, på denne måten:

«... tilrettelagte avhør ... Jeg synes det ble så fokus på det middelet. Altså jeg har til og med spurt sedelighetsetterforskere: Hva synes dere om dette? Også får jeg bare beskjed om at: Neimen, vi har jo fått beskjed, vi må jo bare gjennomføre det. Alle begynte å løpe i alle retninger for å overholde disse fristene. Også ble det nesten sånn halleluja-stemning. Og da tenkte jeg også: Hvor lett er det å evaluere dette systemet og rekke opp hånda og si, i den halleluja-stemningen, vet du hva, jeg er ikke helt enig i at egentlig dette funker så bra, jeg. Eller oppnår vi målet? ... avhøret er tatt også wooff skjer det ikke mer med saken.» (E-33/17-E-34/17)

Jeg fant at de aller fleste respondentene i undersøkelsen selv var lite opptatt av målene som telles. Flere av dem var usikre på hvilken samfunnseffekt de kvantifiserbare målene ga. To respondenter, fra hvert sitt politidistrikt, fortalte imidlertid om at enkelte medarbeidere fant motivasjon i å konkurrere seg til bedre resultatstatistikk. Dette ble beskrevet som konkurranse mellom medarbeidere internt, og mellom ulike etterforsknings-/påtaleinstanser både i eget politidistrikt og mot tilsvarende avdelinger i andre politidistriktet. Slik konkurranse kan selvfølgelig ha noen positive sider for arbeidsinnsats, men kan også føre til kompetanseskott, skyving av saker og minimalisert samhandling mellom medarbeidere og mellom organisasjonsheter som jobber med samme mål – kriminalitetsbekjempelse.

Flere av respondentene pratet om arbeidspress med høyt tempo og oppgavemengder som ikke sto i stil med ressursene. En politiadvokat fortalte at enkelte medarbeidere brukte mye av sin fritid til å arbeide gratis med mål om å få mer overkommelig saksportefølje. Respondenten opplevde slik arbeidsmoral som

veldig bra, men var redd dette kun førte til enda mindre ressurser og enda mer krevende resultatmål. Respondenten forklarte at ledelsen ser på resultatene og ikke nødvendigvis den ekstra innsatsen, og at de som arbeider ned sine porteføljer med ekstra tidsbruk fra sin fritid, fort vil bli belønnet med flere arbeidsoppgaver, ettersom det virker som de klarer å ha stor fart i å få unna saker.

«kanskje går seg sånn halvblind på de derre tallene og bare pusher gjennom avgjørelser ... ikke skal ha restanser ... også sitter folk og jobber gratis mens man egentlig burde synliggjort at man trenger flere.» (E-32/9-13)

5.5.1. Manipulasjon av resultater og statistikk

Manipulasjon av måleverktøy, selve registreringen eller rapporteringen på resultater er blant de ekstreme effektene av målforskyvning. På forhånd hadde jeg ikke noen tro på at det ville bli noen spenstige funn innenfor denne tematikken. Likevel er dette tematikk som har vært viktig å forsøke å få belyst. Her har jeg vært klar over at tematikken kan ha vært vanskelig å svare på for respondentene ettersom dette handler om adferd som ikke er akseptert i organisasjoner, og selvfølgelig ikke i politiet heller. Jeg opplevde dog at respondentene svarte fritt og godt rundt temaet.

Det var ingen av respondentene som oppga å ha egne opplevelser med «å pynte på tall» eller med manipulasjon av resultat-statistikk. Et sentralt funn var imidlertid at respondentene hadde opplevelse av at det var vesentlig flere uhensiktsmessige mål tidligere enn det er nå. De opplevde at det har blitt både noen færre mål, og ikke minst færre uhensiktsmessige mål. Flere respondenter hadde hørt ulike historier om hvordan ansatte tidligere tilpasset seg de uhensiktsmessige målene med kreativitet og juksing i resultatrapportering når det ikke var kontrollerbart å avdekke juksingen. Men historiene de hadde hørt omkring dette stammet fra hendelser flere år tilbake i tid. En politijurist fortalte:

«For 5 år siden, så tror jeg det skjedde en del av dette. Jeg hadde inntrykk av det.» Det kan nok hende at det skjer nå også. F.eks. det med saksbehandlingstid i voldtektssaker. Dette ble tema i media. Og da forsøkte man å vri hodene litt for å få kommet bedre ut. Så skaper det masse annet surr innad. Så jeg tror det skjer

noe, men kanskje i mindre grad enn før. Jeg tror det var mer utbredt før.» (Q-13/23-27)

Likevel var det respondenter som på indirekte spørsmål fortalte om slik aktivitet fra nyere dato.

En politijurist forklarte det slik:

«Jeg tror dessverre det skjer. Senest nå så kom det opp en problematikk f.eks. på det med voldtektssaker. At noen politidistrikt kvitterer ut beslagene tidligere enn det som er vanlig for å få avgjørelsen tidligere. Man har også sett koder på henleggelse som gir oppklaring. En har sett doping av antall straffesaker for å øke antall oppklarte saker. Når man deler sakene opp slik så blir det liksom 10-12 straffesaker av nesten ingenting. Jeg synes slikt er litt trist. En får feil statistikkgrunnlag og jeg synes man skal holde seg for god for det. Jeg tror ikke vi i særlig grad har drevet den type gymnastikk ... I liten grad. Og jeg synes ikke vi skal gjøre det heller. Noen kan bli fremstilt som helter i VG, mens andre politidistrikt blir nedvurdert, som egentlig står i et skikkelig reelt stykke arbeid. Jeg vet ikke. Jeg synes det er trist.» (C-13/1-9)

En annen politijurist fra annet politidistrikt forklarte at måltalls-preset på tilrettelagte avhør førte til kreativitet i registrering av sakene for å komme best mulig ut av resultatmålingene. Politijuristen forklarte at det var mer eller mindre umulige mål å innfri, samtidig som det ble veldig mye mas og press på å strekke seg lengst mulig for å oppnå resultater på de særdeles korte tidsfristene som var satt. Juristen fortalte at dette resulterte at det etter hvert ble press på kreative løsninger i hvordan sakene ble registrert for å komme best mulig ut av målingene. Politijuristen forklarte:

«det var også med de her tilrettelagte avhørene.. Det var noen som sa at ... Det er noe med når man faktisk stempler det inn og ... fristen begynner å gå.. ... Altså fristen begynner ikke å løpe på en fredag, men en mandag for da er folk på plass som begynner å jobbe med den.» (E-28/9-21)

En politijurist hadde opplevd at det ble ventet med å oversende saker til tingretten for beramning av hovedforhandling. Formålet med dette skulle være å hjelpe tingretten slik at de fikk målt så kort saksbehandlingstid som mulig hos seg, noe som var greit for politiet ettersom det ikke var noen resultatkrav knyttet til akkurat denne liggetiden i politiet. Politijuristen fortalte:

«Tidligere så husker jeg at det var veldig fokus på saksbehandlingstiden fram til rettskraftig avgjørelse, sånn at vi skulle ikke ha liggende saker som var påtaleavgjort men ikke rettskraftig. ... da er det også viktig at saken ikke blir liggende påtaleavgjort, men ikke berammet, sånn at vi er i gang med den prosessen. Og det har egentlig helt fram til nå vært viktig. ... nå plutselig, for noen uker siden, fikk jeg beskjed om at ... Vi ble ikke målt så veldig på tiden fra påtaleavgjørelse til rettskraftig avgjørelse. Man hadde gjort avtale mellom tingretten og påtalemyndigheten med å vente med å sende inn. ... Da får tingretten sånn nesten ikke saksbehandlingstid, ikke sant. Så ser kjempebra ut. ... Man tilpasser seg frister, da. Det er poenget mitt.» (L23/16/40)

5.5.2. Oppsummering av de mest vesentligste funnene – tunnelsyn, indikatorfiksering og manipulasjon

Det var flere sterke funn i undersøkelsen når det gjelder tunnelsyn, fokus på kortsiktige mål og indikatorer framfor overordnede målsetninger. Et sterkt funn var opplevelsen av at oppmerksomheten på resultatene på kvantifiserbare mål ble sterkere jo lenger opp i hierarkiet man kommer, mens det opplevdes at førstelinjen var mye mer opptatt av kvaliteten og effekten av resultatene.

Et annet sentralt funn var at respondentene mente at hensiktsmessig styring må kombineres med hensiktsmessig kontroll, da fortrinnsvis gjennom å engasjere seg i prioriteringene og arbeidet som blir gjort lenger ned i linjen.

Konkurransaelementet mellom enkelte påtalejurister og mellom enheter og politidistrikter var også et sentralt funn. Denne konkurransen førte til suboptimal kompetansedeling, samhandling og organisasjonsutvikling, og fare for at straffesaker med fornærmede og dertil skjebner blir håndtert på en lite empatisk, menneskelig og hensiktsmessig måte.

Et siste sterkt funn var at det opplevdes å ha vært mye mer manipulasjon av resultater og statistikk for en del år tilbake i tid, men at det fortsatt eksisterer, og at det kommer spesielt til syne når resultatpresset på måltall blir veldig sterkt. Et

eksempel på dette var opplevelsen av at sterk styring og kontroll ved tilrettelagte avhør førte til økt produksjon, men også til økt suboptimal produksjon og kreative løsninger i forbindelse med registrering av sakene slik at resultatet av målingene slo mer positivt ut.

6. Diskusjon og drøfting

I kapittel 5 presenterte jeg de empiriske funnene fra intervjuundersøkelsen. I dette kapittelet tar jeg steget videre og diskuterer sentrale funn opp imot teori. Under dette arbeidet har jeg samtidig revidert mitt teorikapittel. Funnene i undersøkelsen har gjort at jeg har justert noe forskningsspørsmålene og avhandlingens kjernefokus. Dette har naturlignok medført at noe av min opprinnelige teori ble mindre relevant og derav tatt bort, og at annen teori har blitt tatt inn.

Formålet med diskusjonen og drøftingen har vært å besvare avhandlingens problemstilling i lys av empirien fra undersøkelsen og teoretiske perspektiver. Problemstillingen er som nevnt tidligere:

«Hvordan lar ledere innen etterforskning av alvorlig og organisert kriminalitet seg påvirke av resultatfokus på kvantifiserbare mål (måltall), og hvilke konsekvenser har dette mht. målforskyvningsproblematikk?»

6.1. Styres det etter mål?

Jeg fant i undersøkelsen at lederne innen fagområdet organisert kriminalitet har en opplevelse av at det eksisterer mye organisert kriminalitet, og at politiet kun har ressurser til å prioritere innsats mot noe. Det må prioriteres hardt med beskjedne ressurser. Lederne opplever at det er få konkrete lokale mål knyttet til innsats og resultater på fagområdet. Det er derav lite rapportering av måloppnåelse, både kvantifiserbare og mindre kvantifiserbare mål. Det er derimot svært mye fokus på kvantifiserbare mål på andre fagområder, og disse målene har i stor grad indirekte påvirkning når det gjelder ressurstilgang og prioritering av fagområdet organisert kriminalitet. Når det gjelder de målene som eksisterte, viste undersøkelsen at verken lederne eller deres ansatte var engasjert i utformingen av målene. Funnene

i undersøkelsen samsvarer derfor veldig godt med Rombach (1991) sin teori, der han pekte på det i offentlige institusjoner er vanskelig å oppfylle målstyringens forutsetning med bl.a. å ha klare formulerte mål der ansatte er aktivt engasjert i målstyringen, og hvor resultatene skal kunne måles, følges opp og belønnes.

Mange respondenter etterspør kvalitets- og effektmål som understøtter Filstad (2020) sine funn om at målstyringen i politiet ikke måler kvalitet. Arbeid med bekjempelse av organisert kriminalitet opplevdes imidlertid å være et svært sammensatt og komplekst, og at det er vanskelig å formulere målsetninger hvor kvalitet og effekt kan måles. Undersøkelsen peker på at arbeidet innebærer, som Filstad (2020, s. 45) også påpeker, veldig mye profesjonelt skjønn der arbeidet ikke har én løsning men, mange mulige løsninger. Det måles på antall saker, oppklaringsprosent og saksbehandlingstid, men dette er ikke nødvendigvis indikatorer som gir godt bilde på verken innsats eller effekt når det gjelder slike omfattende og komplekse kriminalitetsområder.

Samtidig opplevdes det å være veldig sterkt styring på andre områder. Når det f.eks. gjelder tilrettelagte avhør opplevde flere ledere at den overordnede styringen kom sterkt til syne. Her opplevdes det at rapporteringen var nitidig. Målene på saksbehandlingstid ble fulgt opp tett av Politidirektoratet, som igjen rapporterte til politisk ledelse. Det ble utdelt mye ris og pisk for å ikke klare tidsfrister på avhørene. Det resulterte i økt oppmerksomheten og opplevelse av høy prioritering, men også så mye stress og jag med å få gjennomført avhørene innen frist at det ble gjennomført mange meningsløse avhør. Her var det mye indikatorfiksering på tidsfrist og opplevelse av mye dysfunksjonell ressursbruk pga. manglende helhetlig i arbeidet i samsvar med Smith (1995) sin teori om mål – og indikatorfiksering. Min undersøkelse viste at den sterke styringen og kontrollen på dette området førte til at selvregulering og autonomi i arbeidet ble såpass rammet av styringen at Gundhus (2016) sine tilsvarende funn fra utlendingsområdet ble gjeldende med dertil fare for dårlig skjønnsutøvelse og dertil lite optimalisert praksis.

Flere ledere i undersøkelsen var skeptiske til mål- og resultatstyringen. Det var ingen funn i undersøkelsen som ga holdepunkt for å hevde at styringsteknikken mål – og resultatstyring var særlig anvendbar i styring opp imot bekjempelse av alvorlig og organisert kriminalitet. Derimot var det flere funn i undersøkelsen som støttet Rombach sitt syn i å være svært skeptiske til målstyringens anvendbarhet og effekt. Med utgangspunkt i hva som menes med styringsformen mål – og resultatstyring kan det stilles spørsmål både om det styres etter slike mål og om det i det hele tatt ville være mulig i lys av bl.a. kompleksiteten i arbeidet.

6.2. Hvordan oppleves prioriteringen?

Lederne opplevde å ha stort handlingsrom i hvordan oppgaver innen organisert kriminalitet skulle løses. Men de var tydelige på at det ikke opplevdes at fagområdet ble styrket eller prioritert, men heller motsatt at det ble flyttet ressurser og fokus vekk fra dette fagområdet til fordel for etterforskning av f.eks. seksuallovbrudd, internettrelaterte overgrep og etterforskningstrinn innen tilrettelagte avhør. Opplevelsen var at handlingsrommet har blitt mindre pga. ressursknapphet og at det var vanskelig å prioritere innen det prioriterte. På en annen side er det kanskje nettopp handlingsrommet som har blitt større. Med utgangspunkt i lite tilgjengelige ressurser har det blitt enda mer å velge mellom når lederne utøver den profesjonelle skjønnsutøvelsen med å prioritere og velge blant store mengder kriminalitetsutfordringer. Dette er i tilsvarende funn som Filstad (2020) gjorde. Hun pekte på at opplevelsen av ressursknapphet trolig har gitt enda større handlingsrom i oppgaver som skal løses.

Selv om handlingsrommet er stort er det ikke nødvendigvis noe samsvar mellom det og opplevelsen av at noe er prioritert. Lederne jeg intervjuet var skeptiske til om topplerne i politidistriktene var særlig interessert i bekjempelse av organisert kriminalitet. Denne opplevelsen samsvarer dårlig med funnene Glomseth gjorde gjennom sin undersøkelse fra 2018-2019 der topplerne i politiet ble intervjuet. Glomseth fant derimot at topplerne var opptatt at man sto foran krevende kriminalitetsutfordringer innen cyberkriminalitet, gjeng- og voldsproblematikk og grenseoverskridende kriminalitet (Glomseth, 2020, s. 30).

Mellomlederne jeg intervjuet opplevde imidlertid at toppledelsen var svært opptatt av resultater på de kvantifiserbare målene. Det kan imidlertid samsvare med funnene til Glomseth, der flere toppledere i undersøkelsen hevdet at styringen har blitt betydelig sterkere i politiet. Dette peker i retning av at resultatområdene som telles får økt oppmerksomhet på bekostning av andre områder, og da spesielt innenfor og mellom de områdene som er prioritert høyt og sterkt fra overordnede myndigheter.

Den enkelte borger er nok mer interessert i kriminalitetsbekjempelsen av kriminalitet som rammer opplevelsen av trygghet og som er direkte skadelig for den enkelte, slik som alvorlig vold, drap, seksuallovbrudd, ran og tyverier. Utfordringene med organisert kriminalitet er at det i all hovedsak skjer i det skjulte. Selv om kriminaliteten har store konsekvenser for samfunnet, opplever i liten grad den vanlige borger seg rammet av denne kriminaliteten. Det er derfor den eksponerte kriminaliteten som får oppmerksomhet (Caless & Tong, 2017). Dreining av oppmerksomhet fra politiets side med å prioritere ned innsats mot organisert kriminalitet til fordel for seksuallovbrudd kan slikt sett tolkes å være i samsvar med hva befolkningens ønsker.

Det oppleves imidlertid å være lite samsvar mellom samfunnets tilrettelegging med lovhjemler for å kunne bruke nødvendige skjulte etterforskningsmetoder i bekjempelsen av alvorlig og organisert kriminalitet, og opplevelse av reell mulighet til å benytte disse metodene. Det oppleves at politikere har intensjon og ønske om at politiet skal ha anledning til å benytte viktige med krevende skjulte etterforskningsmetoder for bekjempelse av alvorlig – og organisert kriminalitet. Men det oppleves samtidig at disse metodene i virkeligheten ikke er tilgjengelige pga. kostnader knyttet til investering og bruk av disse metodene, som i politidistriktene må vektes mot alle andre prioriteringer og behov i organisasjonen. Denne (ned)prioriteringen kan forklares med at politimestrene opplever strammere økonomiske rammer og sterkere styring på resultatmålene (Glomseth, 2020) samtidig som det er kultur for detaljstyring av politiet (Boston Consulting Group, 2021).

6.3. Styringen har flyttet seg enda lenger opp i hierarkiet

Mange respondenter i min undersøkelse opplevde at politireformen har ført til at avstanden opp til toppledelsen i politidistriktet har blitt større, og at det oppleves som styringen med dertil prioritering har flyttet seg lenger opp i hierarkiet gjennom mange nivåer og mange ledere. Dette er i samsvar med funn som Glomseth (2020) gjorde gjennom intervjuer av toppledelse i norsk politi- og påtalemyndighet, der betydelig sentralisering, økt hierarkisering, økt formalisering og sterkere styring i politiet var sentrale funn.

I min undersøkelse fant jeg opplevelse av kortsiktig styring med flytting av ressurser fram og tilbake mellom fagområder og innsatser for å etterkomme kortsiktige mål, og for å bøte på opplevelsen av ressursknapphet innenfor enkelte fagområder. Flere opplevde denne kortsiktigheten som lite effektiv i den helhetlige kriminalitetsbekjempelsen pga. kompetanseutfordringer og utfordringer med motivasjon og dertil motstand. Disse funnene styrker DFØ sine funn der de hevder at sterke faglige miljøer og mye ad hoc-styring fører til at styringen på helheten blir borte (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020).

6.4. Økt kontroll over skjønnsutøvelse

Et sterkt funn fra min undersøkelse peker mot at politiledere som arbeider med etterforskning av organisert kriminalitet i veldig stor grad utøver skjønnsutøvelse, har autonomi i sitt arbeid og i liten grad motiveres av kvantifiserbare mål. Dette er delvis i stor kontrast til funnene Gundhus gjorde innen fagområdet utlendingskontroll og id-arbeid. Der hennes studie pekte på at arbeidet ble preget sterkt av mål- og resultatstyring pga. fokus på måltall for retur (Gundhus, 2016), peker min studie på at det var tilsvarende opplevelse når det gjaldt tilrettelagte avhør, men at det for arbeid med organisert kriminalitet fortsatt opplevdes å være mye autonomi knyttet til skjønnsutøvelsen som ble gjort i prioritering og oppgaveløsning. Jeg fant imidlertid at prioritering av ressurser på tvers av fagområder opplevdes å bli gjort lenger opp i hierarkiet enn tidligere. Dette opplevdes som økt hierarkisering som også topplederne som Glomseth intervjuet påpekte (Glomseth, 2020).

På en annen side peker funn fra min undersøkelse på at det oppleves at styringen er sterkere enn tidligere og spesielt opp mot resultatkravene på de mest prioriterte områdene. Flere respondenter i min undersøkelse opplevde at forventninger til konkrete leveranser var tydeligere enn tidligere. Flere respondenter opplevde at det nå var mer ansvarliggjøring for resultater og mer styring av hvordan førstelinjen skulle prioritere de daglige gjøremål, både innen informantbehandling og i påtalearbeid. Førstelinjen har fått mindre å si opp imot interne prioriteringer på sitt fagområde. Denne opplevelsen peker på større handlingsrom for lederne til å prioritere mellom utfordringer. På en annen side ble det påpekt at etterforskerne og etterretningsfunksjonene hadde mye kunnskap om skjult alvorlig kriminalitet, som forble skjult fordi det ikke ble prioritert, og at ingen sørget for å anmelde sakene slik at de ble underkastet påtalemessig prioritering. I likhet med funnene til Rønning (2017, s. 245) peker disse funnene på at etterlevelsen av fokuset på måltallsoppnåelse er mest der skjønnsrommet er minst. En dertil fare er at det bl.a. ikke opprettes anmeldelser på slik kriminalitet i førstelinje, noe som fort vil føre til at enda mer av den skjulte kriminaliteten forblir skjult.

6.5. Fra mange uhensiktsmessige mål til mangel på lokale målsetninger

Flere respondenter i undersøkelsen min hadde opplevelse av at det var både flere mål og flere uhensiktsmessige mål en del år tilbake i tid, noe som trolig stemmer (Eliassen & Karlsen, 2016; Prop. 61 LS (2014-2015), 2015). Undersøkelsen min viser imidlertid at det fortsatt oppleves å være mange mål på andre fagområder; fagområder som indirekte påvirker ressursituasjonen innen bekjempelse av organisert kriminalitet. Det opplevdes bl.a. å være sterkt fokus på saksbehandlingstid og responstid. Områdegjennomgangen av politi – og lensmannsetaten (Boston Consulting Group, 2021) støtter mine funn i at det fortsatt er mange mål og mye detaljstyring i politiet. De fant at Justis- og beredskapsdepartementet sendte 990 formelle henvendelser til POD i 2019, mens DFØ telte seg fram til at departementet har gitt politiet om lag 250 mål, når de

summerte opp oppgaver, krav, handlingsplaner, oppdragsbrev mv. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020).

Jeg fant imidlertid at færre sentrale mål ikke har ført til at ledere og medarbeidere har benyttet muligheten til å utforme egne målsetninger basert på overordnede føringer. Ingen av mine respondenter hadde vært med på å utforme lokale målsetninger, foruten konkrete etterforskningsmål i konkrete straffesaker. Det ble forklart at medarbeiderne ikke var særlig motivert til å snakke om utforming av mål, og at det var en av årsakene til at slik utforming ikke ble gjort. Andre forklaringer kan være sterk hierarki med begrenset kultur for involvering nedenfra eller rett og slett en politikultur som er trett av mengden av mål man har måttet forholde seg til gjennom mange år, og at mangel på mål derav kan oppleves befriende i et «street-level bureaucracy» (Lipsky, 2010) som bekjempelse av organisert kriminalitet innebærer med sitt enorme behov for diskresjonær skjønnsutøvelse. Det var likevel en del respondenter som savnet en slik involvering i arbeid med å utarbeide mål.

6.6. Opplevelse av mening og motivasjon i lys av politiets mål- og styringssystem.

Ingen av respondentene opplevde at målstyringssystemet førte til mer indre motivasjon i arbeidet. Dette funnet samsvarer godt med Wathne sin studie hvor ca 80 % var uenige i at målstyringssystemet motiverte i arbeidet (Wathne, 2015). Respondentene i undersøkelsen min var skeptiske til hvordan målstyringssystemet fungerte, i likhet med undersøkelsen til Wathne hvor kun 3 % av de spurte mente at målstyringsverktøyet traff i sitt fokus. I min undersøkelse var det imidlertid flere som påpekte at resultatoppfølgingen av målstyringen bidro til å gi et nødvendig «spank i rompa» for å få ferdigstilt påbegynte og prioriterte oppgaver, og at det sånn sett utgjør en viktig ytre motivasjon.

Mine funn viste at det i svært liten grad ble laget lokale målsetninger innen bekjempelse av organisert kriminalitet, og at verken førstelinjemedarbeidere, førstelinjeledere eller mellomledere var delaktig i utforming av konkrete målene

som var gjeldende. Teorien tilsier derimot at det essensielt viktig med slik involvering for å oppnå god effekt av målstyringen (Bentzen, 2020; Kuvaas, 2009; Kuvaas & Dysvik, 2009; M. Ø. Møller et al., 2016; Pollitt, 2013b; Rombach, 1991).

Et annet perspektiv på involvering i utforming av mål er å involvere ansatte til å fylle målstyringen med meningsfullt innhold. I min undersøkelse opplevde lederne at det var mye skjønnsutøvelse og autonomi i arbeidet innen organisert kriminalitet. Derav var opplevelsen til respondentene at etterforskerne hadde varierte og spennende arbeidsoppgaver og at de ble motivert av samhold, samarbeid og krevende men spennende arbeidsoppgaver. Samtidig ble det gjort funn som peker på at ledere opplever at det er tungt å involvere frontarbeidere i utforming av mål ettersom de i liten grad viser slik motivasjon. Dette kan være med å forklare hvorfor involveringen ikke er bedre enn den er. Slikt sett er det grunn til å anta at man oppnår en ond sirkel hvor manglende motivasjon og interesse for utforming av mål i førstelinje gjør at ledere ikke involverer medarbeidere i slik arbeid, som igjen gjør at det ikke blir utformet andre mål enn målsetningene som Politidirektoratet har satt. Dette kan også bidra i å forklare hvorfor kun 43 % av de spurte politiansatte som svarte på spørreundersøkelsen til Wathne, Talberg og Gundhus (2019) var enige eller litt enig i påstanden om at nærmeste leder var flink til å involvere ansatte til å fylle målstyringen med meningsfullt innhold.

Nå skal det sies at det var opplevelse av få mål innen fagområdet organisert kriminalitet. Derfor har ikke nødvendigvis manglende involvering i utforming av mål ført til noen stor negativ effekt. Men her er det rom for optimalisering. Det flyttes ressurser mellom fagområder, og da også mellom fagområder med liten grad av styring og kontroll til fagområder med stor grad av styring og kontroll. Skal man her klare å redusere motstand og suboptimal atferd fra de ansatte fremstår det som helt nødvendig med gode prosesser med involvering i utforming av mål (Pollitt, 2013b) for å ivareta autonomi og verdighet i arbeidet (Karlsson, 2008).

6.7. Kvantifiserbare mål prioriteres på bekostning av andre mål

Flere respondenter savnet at ledergruppen i politidistriktet viste interesse for kriminalitetsbekjempelsen og dertil effekt. De opplevde i stedet at styringen derfra handlet om økonomi og måltall, og at ledergruppen i liten grad viste genuin interesse i om innsatsen som ble lagt ned førte til ønsket samfunnseffekt.

Alle respondentene i intervjuundersøkelsen opplevde at toppledelsens fokus var på de kvantifiserbare målene og i betydelig mindre grad på andre mål. Mine funn støttes derav av funnene til Wathne (2015) der nærmere ¾-del av de spurte opplevde at innsatsen ble styrt mot å nå de lette men kanskje mindre viktige målene. Mine respondenter beskrev på mange måter oligarkiets jernlov (Michels, 1959), ved at toppledelsen var opptatt av egne resultater og at det derav ble mest viktig å rapportere inn best mulig resultater på de målene man i realiteten ble målt på, dvs. de kvantifiserbare målene. Respondentene mener derav at topplerne motiveres gjennom en incentivantekgang med forventning om at deres egeninteresser forfølges er i håp om premiering for gode resultater og frykt for straff ved dårlige. I et slikt styringssystem vil ikke nødvendigvis informasjonstilbakeføringen til overordnet nivå være nøytral, men heller kanskje bli brukt for å fremme egne interesser (Smith, 1995, s. 280).

Flere respondenter beskrev en kultur hvor mange mellomledere var veldig opptatt av å skyve ansvar for håndtering av straffesaker til noen andre enn seg selv. Respondentene opplevde dette som svært suboptimalt i og med at tid og energi ble brukt til «skyving av saker» i stedet for å løse saker. Respondentene forklarte «skyvingen» med resultatjag på «egne» resultat-statistikker, og videre med at det opplevedes som tilfredsstillende å gjøre det bedre enn andre. Jeg finner at respondentene også her beskriver oligarkiets jernlov hvor ledernes egeninteresser står mer sentralt enn deres samfunnsoppdrag (Michels, 1959; Smith, 1995). I tillegg er denne «skyve-kulturen» som respondentene beskriver et godt eksempel på Selznick (1943) sin teori om at organisasjonen kanskje ikke lenger tjener den tilsiktende hensikt pga. sterkt innadvendt fokus på problemer.

6.8. Sterk styring og oppmerksomhet på urealistisk høye måltall skaper suboptimale effekter

Det ble hevdet i undersøkelsen min at politiet i stor grad må skylde på seg selv når det gjelder detaljstyringen fra politisk hold. Det ble stilt spørsmål om politikere har blitt lei av å be om bedre resultater på enkelte områder, uten at politiet, til tross for politisk oppmerksomhet over tid, har klart å levere resultatene som forventes av politikerne. En av respondentene fra undersøkelsen opplevde at det var det som hadde skjedd når det gjelder tilrettelagte avhør. Politiet har hatt dårlige resultater innenfor disse utfordringene i lang tid, og konsekvensen ble derav sterkere og sterkere styring, og til slutt detaljstyring, for å presse politiet til bedre resultater. Dette samsvarer med funn i områdegjennomgangen av politi- og lensmannsetaten (Boston Consulting Group, 2021). Der hevdes det at det fra politisk side er kultur for detaljstyring av justissektoren. Det beskrives en betydelig endring i politikken de siste 10 årene, fra i større grad drøfte hvilke typer kriminalitet som er kritisk å forebygge og bekjempe og hvilke kapabiliteter og ressurser som kreves, til å bli mest opptatt av mål for politiets innsatsfaktorer og organisering som bl.a. politidekning, hvilke lokasjoner etaten skal ha og hvilke organisatoriske enheter hvert politidistrikt skal ha (Boston Consulting Group, 2021, s. V). Tilsvarende funn viser DFØ til i sin evaluering av nærpolitireformen (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020).

Lederne opplever at det har blitt mindre oppmerksomhet fra både politisk ledelse og politiets toppledelse om selve kriminaliteten og hvordan den skal bekjempes til fordel for fokus på kvantifiserbare mål som telling av politiårsverk, saksbehandlingstid, måling av responstid og organisatoriske spørsmål. Det er vanskelig å kategorisere de negative effektene av slik detaljstyring på innsatsfaktorer i tillegg til høyt fokus på kvantifiserbare resultater. Beskrivelsen gir likevel grunn til hevde at det skjer målforskyvning. Målene gjøres til virkemidler og virkemidler blir mål (Christensen et al., 2015; Smith, 1995), og det blir intens fokus på indikatorer som ikke nødvendigvis gir noe godt bilde av effekt på kriminaliteten. I tillegg vil slik detaljstyring fort bidra til ossifikasjon i og med at organisasjonen hindres i å tilrettelegge for egen innovasjon.

I undersøkelsen ble det påpekt at stor oppmerksomhet på dårlige resultater har innvirkning som innebærer mer enn økt prioritering. Det var en opplevelse av at jo sterkere fokuset og styringen ble, dess mer tilbøyelig ble man til å kreativ registrering i systemet som måler resultater, i forsøk med å påvirke målesystemet til å få skjønmmalt resultatene så langt det kan la seg gjøre. Resultatfokuset på tilrettelagte avhør er et slikt eksempel fra undersøkelsen. Her oppstår det målforskyvning i form av feilrepresentasjon, altså en uskyldig men vel kreativ «bokføring» (Kristiansen, 2019, s. 90; Smith, 1995). Denne opplevelsen av stress med tøff fiksering på indikatorer kan også forklare noe av tilbøyeligheten til å «pynte på tall» j.fr. studien til Wathne (2015) hvor hele 20 % av respondentene oppga å ha rapportert bedre tall enn det strengt tatt har vært grunnlag for. I tillegg kan slik sterk styring med fokus kvantifiserbare indikatorer føre til fare for vilkårlig praksis, manglende skjønnsutøvelse basert på rettferdighetsstandarder og at øynene lokkes for moralske dilemmaer (Gundhus, 2016, s. 73).

6.9. Bakkebyråkrater styres mer, men har fortsatt stor autonomi i arbeidet.

Det er vanskelig å måle arbeidet som utføres innen bekjempelse av organisert kriminalitet. Lederne jeg intervjuet opplevde ikke å ha særlig med konkrete målsetninger for arbeidet sitt. Men de var opptatt av de overordene målsetningene fra Riksadvokaten og Politidirektoratet. Til tross for mangel på egne lokale målsetninger, opplevde de fleste sterkere styring fra toppen og mindre økonomisk handlingsrom enn tidligere. De opplevde imidlertid at det fortsatt var veldig mye autonomi knyttet til egne prioriteringer og hos førstelinjen i hvordan oppgaver skal løses. Dette peker på at teori om «street-level bureaucracies» (Lipsky, 2010) er sterkt gjeldende innenfor fagområdet. Jeg fant at informantbehandlere har blitt mer styrt og tidvis blitt utsatt for betydelig økt kontroll. Svaret var motstand med redusert arbeidstempo og kvalitet i arbeidet som ble gjort, i likhet med Lipsky (2010) sin beskrivelse av hvordan «street-level bureaucracies» fungerer og hvordan Karlsson (Karlsson, 2008) beskriver konsekvenser når det tukles med

autonomi og verdighet i arbeidet. Slike bakkebyråkrater må ledes, men ikke nødvendigvis styres gjennom nitidig kontroll.

7. Verifisering – reliabilitet, validitet og generaliserbarhet

Verifisering går ut på å undersøke reliabilitet, validitet og generaliserbarhet (Flick, 2015). Verifiseringen er en viktig del av den kvalitative forskningsprosessen. Ikke minst er dette viktig når forskningen er basert på kvalitative intervjuer hvor det må skje en prosessvalidering gjennom hele forskningsprosessen og ikke bare knyttet til selve forskningsproduktene (Kvale & Brinkmann, 2015, kapittel 15). Verifisering har jeg hatt fokus på under hele avhandlingen. Jeg har tidligere skrevet om etiske aspekter i kapittel 4.5 og om vurdering av reliabilitet, validitet og etiske aspekter knyttet til selve transkripsjonene i kapittel 4.8. I dette kapittelet beskriver jeg mer om hvordan jeg har verifisert selve forskningsfunnene.

7.1. Reliabilitet

Reliabilitet har med forskningsresultatenes konsistens og troverdighet å gjøre (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 275). Jeg har verken opplevd direkte eller indirekte press fra arbeidsgiver (politiet) knyttet til min forskning. Jeg har derimot opplevd tillitt fra ledelsen i politiet til at jeg forholder meg til forskningsetiske perspektiver og forholder meg til de rammer som har blitt gitt med at ikke taushetsbelagt informasjon blir kompromittert. Jeg har heller ingen grunn til å tro annet enn at intervjuobjektene har kommet med oppriktig informasjon. Jeg har vært bevisst på å ikke utøve noe press på mine respondenter/informanter, og har heller ikke opplevd at arbeidsgiver eller andre har utøvd noe press på respondentene mine opp mot deres deltakelse og besvaring av spørsmål. Jeg vurderer derimot at respondentene har uttalt seg fritt og uhemmet.

Noen av mine åpne spørsmål har handlet om grov målforskyvning ved manipulasjon og juksing. Selv om jeg ikke har hatt inntrykk av at respondentene har lagt lokk på informasjon knyttet til disse spørsmålene kan jeg ikke utelukke at de kan ha holdt tilbake informasjon som for dem er sensitiv eller hvor de kan ha

tenkt at informasjonen kan føre til negative konsekvenser på arbeidsplassen for dem selv eller andre. Det kan derfor være at jeg ikke har fått data som beskriver alt. Men troverdigheten i de data jeg har fått vil dog likevel være pålitelige. Et annet relevant spørsmål om reliabilitet, er om jeg som intervjuer har klart å følge de intervjutekniske prinsippene eller om jeg har stilt ledende spørsmål osv. som kan ha påvirket svarene til respondentene. Jeg har vært bevisst dette i intervjumalen og forsøkt å være det bevisst når jeg intervjuet. Jeg tror ikke jeg har påvirket respondentene til å svare annet enn det de har ment. Likevel har jeg under arbeidet med transkriberingen skjønnet at mange av mine spørsmål burde blitt stilt på en kortere og mer konsis måte for å unngå unødvendig tolkningsproblematikk knyttet til hva jeg var ute etter. Jeg stilte en del spørsmål som var altfor lange og dels komplekse. Det førte til at enkelte respondenter måtte få enkelte spørsmål forklart på nytt for å forstå hva jeg spurte etter. Dette er en svakhet ettersom ulik tolkning av spørsmålene gir ulikt grunnlag for å svare. Dette kan i noe grad ha påvirket hva respondentene snakket om relatert til spørsmålene. Likevel ble alle slike misforståelser forsøkt rettet opp fortløpende med presiseringer av spørsmålene. Jeg tolker det derfor som lite usannsynlig at resultatene har mistet pålitelighet med bakgrunn i dette.

7.2. Validitet

Vurdering av studiens validitet går ut på innebærer å undersøke og vurdere hvorvidt studien undersøker det den er ment å skulle undersøke; om jeg har målt det jeg har ment å måle (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 276). Kvale og Brinkmann (2015, kapittel 15) beskriver flere viktige aspekter når det gjelder validitet i forbindelse med intervjuundersøkelser. Et av disse aspektene er den håndverksmessige kvaliteten. Jeg er ingen anerkjent forsker. Jeg er derimot sylværsk, uerfaren og med begrenset kompetanse. Jeg er student på masterstudie, intet mer. Likevel mener jeg å inneha moralsk integritet og noe praktisk klokskap.

Min avhandlings validitet avhenger av validiteten i alle stadier av forskingsprosjektet. Jeg har arbeidet med både mine teoretiske forutsetninger, men jeg er ikke overbevisst om at jeg har klart å få til en logisk utledning fra teori

til forskningsspørsmål. Jeg tror forskningsdesign og metode har vært treffende for det jeg har undersøkt, men det kan sikkert stilles spørsmål om kvaliteten av undersøkelsesopplegget har vært godt nok planlagt og gjennomført. Under intervjuene har jeg forsøkt å få til en grundig utspørring knyttet til temaet og i tillegg stilt kontrollerende spørsmål for å unngå tolkningsfeil.

Jeg mener å ha transkribert med god kvalitet. Jeg har hatt fokus på å gjøre logiske fortolkninger i analysearbeidet. Dette har jeg gjort ved lese gjennom transkripsjonene på nytt for å vurdere lett eller vanskelig det er å tilbakeføre tolkninger, beskrivelser og begreper fra de analytiske tekstene til råtekstene. Jeg har spesielt jaktet systematisk etter data som kan motsi de konklusjonene jeg har kommet fram til. Under denne prosessen avdekket et par tilfeller hvor jeg fant at det kunne være noe motsetning mellom datagrunnlag og analytisk tekst. Dette rettet jeg opp i.

Jeg mener å ha fått mye god forskningsdata gjennom intervjuene. Dataene har vært relevante og dekkende for å besvare mine forskningsspørsmål. Jeg intervjuet ledere fra 3 ulike politidistrikter, noe som styrker validiteten. Likevel har jeg kun gjennomført 6 intervjuer à ca 60 minutter. Dette har gitt et begrenset datagrunnlag og det er åpenbart at validiteten ville blitt sterkere om datagrunnlaget var basert på flere respondenter. Slik sett burde jeg ha intervjuet flere slike ledere, og gjerne fra enda flere ulike politidistrikter. Egne kapasitetshensyn, tidsklemme, begrensninger i økonomi til reiseutgifter og noe sendrektige svar fra politidistrikter er dårlige, men forklaringer, på hvorfor det ble slik. Samtidig må jeg påpeke at de jeg intervjuet var svært sentrale som viktige respondenter som ga veldig mye relevant og anvendbar data. Det er derfor ikke sikkert at flere respondenter ville gitt særlig mer bredde i det relevante datagrunnlaget, men det ville hjulpet på resultatenes konfidens.

Totalt sett mener jeg likevel at design, metode og dertil undersøkelse har truffet godt. Jeg har fått undersøkt det jeg var ute etter å undersøke i studien selv om jeg skulle ønske at datagrunnlaget var mer omfangsrikt.

7.3. Generaliserbarhet

Jeg vurderer at resultatene av intervjuundersøkelsen er rimelig pålitelige og gyldige. Det videre spørsmålet er om resultatene mine kun er av lokal interesse eller om de kan overføres til andre kontekster og situasjoner med dertil bidrag til ny innsikt. Selv om det finnes mange krav om at samfunnsvitenskapen skal produsere kunnskap som kan generaliseres, så har de pragmatiske, konstruksjonistiske og diskursive tilnærmingene en mer kontekstualisert måte å forstå verden på (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 290).

Når det gjelder min studie er det lite relevant å vurdere om det foreligger naturalistisk - eller statistisk generalisering. Her ligger ikke først og fremst mulighetene i at intervjuobjektene mening representerer en statistisk mening. I noe grad har stilltiende kunnskap blitt eksplisitt. Likevel er det mest sentrale spørsmål om det foreligger analytisk generalisering som gir grunn til å mene at funn fra studien kan brukes som en rettleiding om hva som kan komme til å skje i en annen situasjon. Funnene har jeg gjort eksplisitte med detaljerte kontekstuelle beskrivelser og det vil derav være mulig for leserne selv å vurdere om resultatene kan generaliseres til en annen situasjon. I tillegg kan selvfølgelig også jeg som forsker argumentere for generalisering basert på rikholdige og spesifikke beskrivelser fra funnene i undersøkelsen (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 291).

Mine funn er i samsvar med eksisterende teori og totalt sett vurderer jeg at mine funn i begrenset grad bidrar til å berike eksisterende teori eller gi ny generaliserbar kunnskap. Jeg velger likevel å trekke fram ett par funn som kan vurderes å gi noe mer generaliserbar innsikt knyttet til eksisterende teori.

Lederne som ble intervjuet opplevde å ikke ha egne kvantifiserbare mål. De opplevde derimot at det sterk styring mot slike mål i andre deler av virksomheten, og at den sterke oppmerksomheten på disse kvantifiserbare målene har veldig stor betydning når det gjelder opplevelse av manglende oppmerksomhet og prioritering av eget fagområde. Dette funnet tilsier at sterk styring mot kvantifiserbare resultater på et fagområde i politiet har gjennomtrengende effekt

som påvirker innsats på flere andre viktige og prioriterte innsatsområder, og da spesielt i de komplekse innsatsområder som er mindre målbare.

Ett annet funn jeg kan trekke fram er mangelen på involvering i utforming av mål nedover i systemet. Her pekes det på en ond sirkel. Mål som lages uten involvering nedover i systemet gir lite mening for førstelinjeledere og førstelinjearbeidere. Dette gjør at lederne opplever medarbeiderne som lite motiverte i å involvere seg i hvordan disse målsetningene kan utformes til lokale mål. Lederne involverer derfor ikke førstelinjearbeidere i å lage mål, som resulterer i at førstelinjearbeiderne fortsetter å ha lite interesse og motivasjon knyttet til målene. Denne sirkelen med manglende involvering i utforming av mål, og manglende motivasjon knyttet til å både utforme og følge mål, vurderer jeg som relevant inn i andre offentlige organisasjoner som yter tjenesteproduksjon.

8. Avslutning og konklusjoner

8.1. Oppsummerende konklusjoner

Mål- og resultatstyring er en krevende styringsform for politiet. Politisk styring på innsatsfaktorer, detaljert etatstyring fra Justis- og beredskapsdepartementet og svake svar på styringsinformasjonen tilbake fra Politidirektoratet, fører til en ond sirkel som ikke bidrar til mer effektiv ressursutnyttelse (Boston Consulting Group, 2021). Tilsvarende viser funnene i min undersøkelse at detaljert styring fra politiledelsen i politidistriktet med dertil mye kontroll fører til uhensiktsmessig helhetlig ressursutnyttelse i førstelinje. Funnene viser at det har blitt færre rapporteringspunkter enn tidligere. Dette fører til mer fleksibilitet i ledelsen til å flytte ressurser, men fører også til økt fare for enda mer økt ressursforskyvning og fokus på de gjenværende kvantifiserbare målene ettersom konkurransen mellom konkurrerende måltall blir fraværende.

Det oppleves å være vesentlig mindre manipulasjon av resultatmålinger enn for en del år tilbake i tid. Likevel viser funnene at veldig sterkt fokus på resultatindikatorer fører til utilsiktet kreativitet i bruken av systemet som måler resultatene. Det blir mål i seg selv å forsøke å få resultat-statistikken til å se bedre

ut enn den kanskje strengt tatt i virkeligheten er. Eksempler på dette er fra måling av saksbehandlingstid ved tilrettelagte avhør, men også ved at politiet lar ferdig etterforskede og påtaleavgjorte saker ligge unødvendig lenge før de oversendes domstolen, for å hjelpe domstolen til å få bedre måling av sin saksbehandlingstid.

Målene blir utformet langt opp i hierarkiet, og førstelinjeledere og førstelinjemedarbeidere opplever i svært liten grad mening og motivasjon fra disse målene. Førstelinjelederne og mellomlederne synes det er tungt å diskutere disse målene sammen med medarbeiderne ettersom de viser lite engasjement knyttet til målene. Det ender opp i en sirkel med at førstelinjearbeiderne ikke involveres i utforming av mål, og at de derav ikke får en arena til å finne mer engasjement og motivasjon knyttet til mål som skal nås. En løsning kan være at toppledelsen blir mer bevisst farene med å lage detaljerte mål høyt oppe i hierarkiet, men heller sørge for at underliggende ledere involverer medarbeiderne i å lage lokale hensiktsmessige kvalitets-/og effektmål som gir mål og mening når det styres og ledes. En start på dette ville være å gi mellomledere og førstelinjeledere kunnskap om at slik involvering i utforming av måler svært viktig. Det bør være en mer gjennomgripende dialog mellom ledere og medarbeidere når styring designeres. Det bør vurderes å gis ansvar og tillit til at medarbeiderne i stor grad selv kan være med å utforme egne mål og egne kontrollsystemer, kanskje etter inspirasjon fra den danske forskeren Tina Øllgaard Bentzen sin teori om avbyråkratisering gjennom slik samskapt styring (Bentzen, 2020)

8.2. Begrensninger i avhandlingen

Dette er en masteravhandling, intet mindre intet mer. Jeg innser at forskningsmaterialet med fordel kunne ha vært mer omfattende. Et bredere og dypere lag med intervjuer av relevante ledere fra kanskje enda flere ulike politidistrikter ville gitt en styrke i analysens vurderingsgrunnlag. Samtidig har jeg hatt noen fantastiske respondenter som har sørget for veldig gode forskningsdata. Til tross for begrensninger i forskningsdata, håper og tror jeg at avhandlingene er godt innenfor et minimum både når det gjelder vitenskapelige

kriterier, etiske aspekter, og for øvrig når det gjelder form og innhold i lys av kriterier for masteravhandling.

Avhandlingen har kretset rundt et veldig lite problemområde, og det vil derav selvfølgelig være begrensinger i avhandlingens rekkevidde.

8.3. Forskningsbehov på tematikken

Det foreligger mye forskning der målforskyvningsproblematikk indirekte blir belyst. Likevel er det begrenset forskning der hovedfokus har vært målforskyvningsproblematikk. Det kan derav vurderes å være et generelt behov for mer forskning på denne tematikken innen offentlig tjenesteproduksjon. Ikke minst er det begrenset med slik forskning på norsk politi, og i særdeleshet lite når det gjelder innenfor fagområder som arbeider med bekjempelse av alvorlig – og organisert kriminalitet eller annen skjult/ikke anmeldt kriminalitet. Jeg vil derfor oppfordre til mer forskning som ser på spenningsfeltet mål- og resultatstyring og politiets bekjempelse av organisert – og alvorlig kriminalitet.

Politietaten er en sentral institusjon i offentlig sektor hvor det er rettet stor oppmerksomhet mot arbeidet som gjøres og resultatene som oppnås. Det kan stilles spørsmål om styringssystemet mål- og resultatstyring brukes slik det er tiltenkt, og om det i det hele tatt er egnet som styringssystem for en slik kompleks offentlig organisasjon. Til tross for mål- og resultatstyring, skjer det mye detaljstyring fra både politisk nivå og direktoratsnivå. Det finnes forskning på konsekvensene av slik detaljstyring, men for politiets del er det lite forskning på effekten av særtildelinger med krav til innsatsfaktorer versus tildeling med kun resultatkrav. En styrkning av forskning på dette området vil trolig også bidra til mer innsikt i målforskyvningsproblematikk relatert til sterk styring versus mer tillitsbasert styring.

9. Referanseliste

- Ashburner, L., Ferlie, E., Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. (1996). *The New public management in action*. Oxford University Press.
- Bentzen, T. Ø. (2020). *Samskabt styring: Nye veje til afbureaukratisering*. Samfundslitteratur.
- Bernstein, D. & Isackson, N. (2014). The truth about Chicago's crime rates. *Chicago magazine*. <https://www.chicagomag.com/Chicago-Magazine/May-2014/Chicago-crime-rates/>
- Bianchi, C. & Williams, D. W. (2015). Applying System Dynamics Modeling To Foster a Cause-and-Effect Perspective in Dealing with Behavioral Distortions Associated with a City's Performance Measurement Programs. *Public Performance & Management Review*, 38(3), 395-425. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1006471>
- Bjelland, H. F. (2016). Identifying human trafficking in Norway: A register-based study of cases, outcomes and police practices. *European Journal of Criminology*, 1-21. <https://doi.org/10.1177/1477370816677619>
- Bjerknes, O. T., Fahsing, I. A. & Bergum, U. (2018). *Etterforskning : prinsipper, metoder og praksis*. Fagbokforl.
- Bohte, J. & Meier, K. J. (2000). Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating. *Public Administration Review*, 60(2), 173-182. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00075>
- Boston Consulting Group. (2021). *Områdegjennomgang av politi - og lensmannsetaten*.
- Bourdieu, P., Accardo, A. & Emanuel, S. (1999). *The weight of the world: Social suffering in contemporary society*. Alhoda UK.
- Busch, T., Johnsen, E. & Vanebo, J. O. (2002). *Økonomistyring i det offentlige* (3. utg. utg.). Universitetsforl.
- Caless, B. & Tong, S. (2017). *Leading policing in Europe: An empirical study of strategic police leadership*. Policy press.
- Campbell, D. T. (1976). Assessing the impact of planned social change. *Occasional Paper Series*, 8.
- Campbell, T. D. (1972). *Nixon anti-crime plan undermines crime stats'* (Bd. 16).
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg. utg.). Universitetsforl.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design : qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.; International student ed. utg.). SAGE.
- Dahler-Larsen, P. (2003). Det politiske i evaluering. *Studies in Educational Policy and Educational Philosophy*, 2003(1). <https://doi.org/10.1080/16522729.2003.11803859>
- Dahler-Larsen, P. (2014). Constitutive Effects of Performance Indicators: Getting beyond unintended consequences. *Public Management Review*, 16(7), 969-986. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.770058>
- Direktoratet for forvaltning og ikt. (2018). *Evaluering av nærpoltireformen - Statusrapport 2017*.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020). *Evaluering av nærpoltireformen - Statusrapport 2019*.

- Direktoratet for økonomistyring. (2016). *Mål - og resultatstyring*.
<https://dfo.no/fagomrader/okonomiregelverket/ord-og-begreper/glossary/m/mal--og-resultatstyring/>
- Drucker, P. F. (1954). *The practice of management*. Harper.
- Ekman, G. (2004). *Fra prat til resultat : om lederskap i hverdagen*. Abstrakt forl.
- Eliassen, G. & Karlsen, S. (2016). *Mål-og resultatstyring eller fortsatt detaljstyring i staten? Analyse av tildelingsbrev fra utvalgte departement 2010–2016* [Høgskolen i Oslo og Akershus].
- Etzioni, A. (1964). *Modern organizations*. Prentice-Hall.
- Filstad, C. (2020). Politiledelse og ledelse av nærpolitireformen: Forskning, diskusjoner og refleksjoner.
- Finansdepartementet. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten : fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003 : Bestemmelser om økonomistyring i staten : fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003*. Finansdepartementet.
- Flick, U. (2015). *Introducing research methodology : a beginner's guide to doing a research project* (2nd ed. utg.). SAGE.
- Glomseth, R. (2020). Toppledere og toppledelse i politi og påtalemyndighet.
- Goldstein, H. (1963). Police Discretion: The Ideal versus the Real. *Public Administration Review*, 23(3), 140-148. <https://doi.org/10.2307/973838>
- Gouldner, A. W. (1954). *Patterns of industrial bureaucracy*. Free Press.
- Gundhus, H. O. I. (2016). Å målstyle skjønnsutøvelse: Profesjonalisering av politiets utlendingskontroll. *Sosiologi i dag*, 46(1), 54-79.
<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2391370/maalstyle-skjonnsutovelse.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hansen, S. K. & Negaard, A. (2006). *Økonomi på tvers : grunnleggende økonomistyring for kommunale ledere*. Gyldendal akademisk.
- Heivoll, G. & Aadland, E. (2019). *Profesjonsetikk for politiet* (1. utgåva. utg.). Samlaget.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
<http://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf>
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg. utg.). Fagbokforl.
- Johannessen, S. O. (2013). *Politikultur : identitet, makt og forandring i politiet*. Akademika.
- Johannessen, S. O. & Glomseth, R. (2015). *Politiledelse*. Gyldendal akademisk.
- Johnsen, Å. (2015). For mye detaljstyring og for lite målstyring? *Stat & Styring*, 24(02), 36-37.
<https://www.idunn.no/stat/2015/02/for-mye-detaljstyring-og-for-lite-maalstyring>
- Justis. og beredskapsdepartementet. (2021). *Tildelingsbrev 2021 Politidirektoratet*. Justis. og beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/tildelingsbrev-pod-2021.pdf>

- Karlsson, J. C. (2008). *Den smidiga mellancheffen - och andra motståndsberättelser*. Gleerups Utbildning.
- Kerr, S. (1975). On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B. *The Academy of Management Journal*, 18(4), 769-783.
- Kristiansen, M. B. (2019). *Resultatbaseret ledelse i den offentlige sektor*. Hans Reitzels forlag.
- Kuvaas, B. (2009). A test of hypotheses derived from self - determination theory among public sector employees. *Employee relations*.
- Kuvaas, B. & Dysvik, A. (2009). Perceived investment in employee development, intrinsic motivation and work performance. *Human resource management journal*, 19(3), 217-236.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (T. M. Anderssen & J. Rygge, Overs.; 3. utg., 3. oppl. utg.). Gyldendal akademisk.
- [Record #4 is using a reference type undefined in this output style.]
- Layder, D. (1998). *Sociological practice : linking theory and social research*. Sage.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed. utg.). Russell Sage Foundation.
- Loyens, K. (2016). Law enforcement and policy alienation: coping by labour inspectors and federal police officers. I P. Hupe & M. Hill (Red.), *Understanding street-level bureaucracy*. Policy Press.
- Lysgaard, S. (1981). *Arbeiderkollektivet : en studie i de underordnedes sosiologi* (5. oppl. utg.). Universitetsforlaget.
- Malterud, K. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder for medisin og helsefag: en innføring* (4. utgave. utg.). Universitetsforlaget.
- Mayo, E. (1933). *The human problems of an industrial civilization*. Harvard University.
- Merriam, S. B. & Tisdell, E. J. (2016). *Qualitative research : a guide to design and implementation* (Fourth edition. utg.). Wiley.
- Merton, R. K. (1957). *Social theory and social structure* (Rev. and enl. ed. utg.). Free Press.
- Michels, R. (1959). *Political parties : a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. Dover.
- Muller, J. Z. (2018). *The Tyranny of metrics*. Princeton University Press.
- Møller, M., Iversen, K. & Andersen, V. (2016). Review af resultatbaseret styring. Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses-og socialområdet. KORA. København.
- Møller, M. Ø., Iversen, K. & Andersen, V. N. (2016). Review af resultatbaseret styring: Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses-og socialområdet.
- NOU 2003:6. (2003). *Hva koster det? — Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-06/id118580/>
- NOU 2012: 14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* (A. B. Gjørsv, Red.). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/>
- NOU 2013: 9. (2013). *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer— Politianalysen*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5e2a1012dbc7449e8f57813e7822252b/no/pdfs/nou201320130009000dddpdfs.pdf>

- Olaussen, L. P. (2004). Oppklaringsprosenten—en indikator på hva? *Lov og Rett*, 43(07-08), 440-463.
- Ordóñez, L. D., Schweitzer, M. E., Galinsky, A. D. & Bazerman, M. H. (2009). Goals gone wild: The systematic side effects of overprescribing goal setting. *The Academy of Management Perspectives*, 23(1), 6-16.
- Patton, M. Q. (1985). Quality in qualitative research: Methodological principles and recent developments. *Invited address to Division J of the American Educational Research Association, Chicago*.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods : integrating theory and practice* (4th ed. utg.). Sage.
- Perrin, B. (1998). Effective use and misuse of performance measurement. *American Journal of Evaluation*, 19(3), 367-379.
[https://doi.org/10.1016/S1098-2140\(99\)80218-5](https://doi.org/10.1016/S1098-2140(99)80218-5)
- Police fix crime statistics to meet targets, MPs told. (2013, 06.10.2019). *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/uk-25002927>
- Politidirektoratet. (2021). *STRASAK-rapporten*. Politidirektoratet.
<https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/strasak/2020/strasak-2020---anmeldt-kriminalitet-og-straffesaksbehandling.pdf>
- Pollitt, C. (2013a). *Context in public policy and management : the missing link?* Edward Elgar.
- Pollitt, C. (2013b). The logics of performance management. *Evaluation*, 19(4), 346-363. <https://doi.org/10.1177/1356389013505040>
- Prop. 61 LS (2014-2015). (2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpoltireformen*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Ridgway, V. F. (1956). Dysfunctional consequences of performance measurements. *Administrative science quarterly*, 1(2), 240-247.
https://www.jstor.org/stable/2390989?seq=1#page_scan_tab_contents
- Riksadvokaten. (2018). *Kvalitetsrundskrivet* (3/2018) [Rundskriv]. Den høyere påtalemyndighet. file:///C:/Users/PHK/Downloads/Kvalitetsrundskrivet-med-hyperlinker-1.pdf
- Riksadvokaten. (2021). *Straffesaksbehandlingen i politiet 2020 - riksadvokatens merknader*. Den høyere påtalemyndighet.
file:///C:/Users/PHK/Downloads/Straffesaksbehandlingen-i-politiet-2020-RAs-merknader-.pdf
- Rombach, B. (1991). *Det går inte att styra med mål! : en bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Studentlitteratur.
- Ry Nielsen, J. C. & Repstad, P. (2004). Fra nærhet til distanse og tilbake igjen - Om å analysere sin egen organisasjon. I P. Repstad (Red.), *Dugnadsånd og forsvarsverker : Tverretatlig samarbeid i teori og praksis* (2. utgave. utg., s. 234-252). Universitetsforl.
- Rønning, H. (2017). *Politi og skjønn: En studie av politibetjenters skjønnsutøvelse i ordenstjeneste, sett i lys av rettslige rammer* [PhD-avhandling, Norges Artiske Universitet]. <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2469450>
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner : trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforl.
- Saldaña, J. (2021). *The coding manual for qualitative researchers*. SAGE Publications Limited.

- Selznick, P. (1943). An Approach to a Theory of Bureaucracy. *American Sociological Review*, 8(1), 47-54.
http://www.jstor.org/stable/2085448?sid=primo&origin=crossref&seq=1#page_scan_tab_contents
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International journal of public administration*, 18(2-3), 277-310.
- Taylor, F. W. (1911). *The Principles of scientific management*. Harper & Brothers.
- Vanebo, J. O. (2017). *Ledelse og ledelsespraksis i det offentlige : veikart til ledelseslisens*. Universitetsforl.
- Veileder - Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten. (2010). SSØ 12 / 2010.
<https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>
- Von Lampe, K. (2015). *Organized crime: analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance*. Sage Publications.
- Wathne, C. T. (2015). *Som å bli fremmed i eget hus : politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer* [Universitetet i Oslo]. Oslo.
- Wathne, C. T. (2018). *Målstyring i politiet : i teori og praksis*. Cappelen Damm akademisk.
- Wathne, C. T., Talberg, N. & Gundhus, H. O. (2019). Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum.
- Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (Bd. S30). Gyldendal.
- Wilson, J. Q. (1968). *Varieties of police behavior : the management of law and order in eight communities*. Harvard University Press.

10. Vedlegg:

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Informasjonsskriv til respondentene

Vedlegg 3: Godkjenning fra NSD

Vedlegg 4: Godkjenning fra Politidirektoratet

Intervjuguide

– individuelt, semistrukturert intervju

- Varighet: 1 – 2 timer

Tema

Målforskyvningsproblematikk i forbindelse med mål- og resultatstyring i politiet

Problemstilling

Hvordan lar ledere innen etterforskning av alvorlig og organisert kriminalitet seg påvirke av resultatfokus på kvantifiserbare mål (måltall), og hvilke konsekvenser har dette mht. målforskyvningsproblematikk?

Form

Masteravhandlingsstudenten møter respondenten, informerer om målet med prosjektet / forskningen og hvordan intervjuet vil bli gjennomført. Tar notater, gjør lydopptak, stiller oppfølgingsspørsmål underveis for på best mulig måte få belyst/besvart forskningsspørsmålene. Oppsummerer og fokuserer på å avklare eventuelle misforståelser på slutten. Transkriberer, lagrer og behandler data på sikker måte i henhold til høgskolens og NSD sine retningslinjer.

1. Rammesetting (10 minutter)

- Uformell samtale
- Kort informasjon om prosjektet og problemstillingen

2. Generelle åpne spørsmål – (5-10 minutter)

- Avdekke erfaring og kjennskap til problemstillingen

3. Sondering - nøkkelspørsmål (50-60 minutter)

- Nøkkelspørsmål – ulike tema – ulike teorigrunnlag

4. Avsluttende fase (10-15 minutter)

- Oppsummering
 - Avklaringer
-

1. Rammesetting (10 min)

Informasjon om prosjektet:

Jeg studerer organisasjon og ledelse – masterstudie

Gjennomfører et forskningsprosjekt der jeg i hovedsak ser nærmere på:

- Hvordan ledere innen etterforskning av alvorlig og organisert kriminalitet lar seg påvirke av resultatfokus på kvantifiserbare mål (måltall) versus mindre tellbare mål?
- Hvilke konsekvenser dette har, og hvordan det eventuelt kan forklares?

Husk i tillegg å:

- Forklar hva intervjuet skal brukes til
- Avklar spørsmål rundt anonymitet og taushetsplikt
- Informer om lydopptak sørge for samtykke til opptak
- Starte lydopptak

2. Generelle åpne spørsmål (10 minutter)

Avklar og ta utgangspunkt i respondentens erfaring med eller kjennskap til temaet /

- Fortell i korthet om hva jobben din består i
- Hva legger du i begrepet mål- og resultatstyring?
- Hva legger du i begrepet målforskyvning?
- Hva legger du i begrepet skjønnsutøvelse?
- Hvordan opplever du omfanget av rapportering (PSV etc.) på kvantifiserbare mål/resultater (måltall) versus omfanget av rapportering på mindre kvantifiserbare mål?
- Hvordan opplever du resultatfokuset på kvantifiserbare mål (måltall, antall saker, saksbehandlingstid etc.) versus resultatfokuset på mindre kvantifiserbare mål (f.eks. avdekking og bekjempelse av skjult/ ikke anmeldt alvorlig kriminalitet)?
- Hva er konsekvensene av dette sett fra ditt ståsted?

3. Sondering – nøkkelspørsmål (40 min)

Om styring/kontroll versus autonomi og selvregulering:

- I hvilken grad opplever du at det er autonomi, selvregulering og handlingsrom, versus at det utøves kontroll og styring av skjønnsutøvelsen knyttet til prioriteringer og utøvelse av hvordan bekjempelsen av alvorlig - og organisert kriminalitet skal skje?
- Har du opplevd at det gjennom de siste årene har blitt endringer i denne autonomien, og eventuelt hva har endringene vært?
- Opplever du at polititjenestemenn innen ditt fagområde fremmedgjør seg fra arbeidet for å kunne takle arbeidshverdagen?
 - o Hvorfor skjer dette?
 - o Hvordan utarter det seg?

Om overmåling / undermåling pga. mer eller mindre uhensiktsmessige «måltall»:

- I hvilken grad opplever du at målstyringssystemet bidrar til motivasjon i jobben?
- I hvilken grad opplever du at de kvantifiserbare målene (måltallene) påvirker til innsats etter målenes intensjon?
- Opplever du at disse måltallene kan medføre at innsatsen vris til å nå de lette målbare målene versus mer prioriterte men mindre målbare mål?
- Har du noen eksempler på slike problemstillinger (– uten å oppgi taushetsbelagt informasjon)?
- Opplever du at måltall i seg selv kan virke hemmende på mer overordnede mål, f.eks. ved at innsatsen i kriminalitetsbekjempelsen unødig blir redusert pga. at måltallet allerede er oppfylt.
- Har du noen eksempler på slike problemstillinger (– uten å oppgi taushetsbelagt informasjon)?
- Hvordan opplever du at innsatsen i å bekjempe organisert alvorlig kriminalitet påvirkes av fokus på kvantifiserbare mål versus andre mål?
- Hvordan opplever du omfanget av innrapporteringsjuks / «pynting på tall»?
- I forbindelse med tidligere forskning på politiet (Christin Thea Wathne) fremkom det at mange i politiet bedrev innrapporteringsjuks, såkalt «pynting på tall». Dette ble et omtalt tema i mange riksdekkende medier i starten av 2017, der bl.a. politimestre gikk ut og svarte at det skulle iverksettes tiltak for å få bukt med dette.
 - Hvilke tiltak opplever du at har blitt iverksatt i denne sammenhengen?
 - Hvilke endringer opplever du har skjedd de siste par årene mht. omfanget av «pynting på tall»?

Om sub-optimalisering pga. overdreven regelfokusering:

- Har du opplevelser om at overdreven fokusering på regler og retningslinjer fører til at politiet ser bort ifra fornuftige og gode løsninger i kriminalitetsbekjempelsen?
- Har du noen eksempler på slike problemstillinger (– uten å oppgi taushetsbelagt informasjon)?

Om sub-optimalisering pga. lederes egeninteresser:

- Har du opplevd ledere som styrer og leder kanskje først og fremst for å oppnå egne resultater, og kanskje ikke alltid er i samsvar med de overordnede gitte mål og prioriteringer?
- Har du noen eksempler på slike problemstillinger (– uten å oppgi taushetsbelagt informasjon)?

Om sub-optimalisering pga. innadvendt organiserings- og spesialiseringsfokus fremfor oppgavefokus:

- Hvordan opplever du eventuelle problemstillinger knyttet til fokus på organisering og spesialisering versus fokus på oppgaver?
- Det er en kjensgjerning at det har blitt mer og mer behov for spesialister i politiet. Hvordan er din opplevelse av internkonkurranse om samme fagressurs med dertil turnover og opplæringskostnader etc, i lys av kostnadseffektiv drift.

4. Avsluttende fase - oppsummering (10 min)

Vi har snakket om mål- og resultatstyring, kontroll, autonomi, skjønnsutøvelse, kvantifiserbare mål (måltall), mindre tellbare mål og regelfokusering fremfor formålsfokusering. I tillegg har vi vært innom lederes egeninteresser versus det overordnede samfunnsoppdraget.

Når det gjelder bekjempelse av skjult – ikke anmeldt organisert/alvorlig kriminalitet, i hvilken setting opplever du at målforskyvningsproblematikken blir verst?

Har du noen avsluttende kommentarer som du ønsker å ta med?

Tusen takk for intervjuet!

- Skru av opptakeren!

Mal for informert samtykke til behandling av personopplysninger om deltakere i forskningsprosjekter.

Kan brukes ved spørreundersøkelse, observasjon, intervju, videoopptak, etc.

Fjern kursiv tekst og sett inn din egen.

NB! Informasjon må være kortfattet og lett forståelig for de du spør (tilpasset utvalget).

Bruk klart og enkelt språk, overskrifter og kulepunkter, aktivt (ikke passivt) språk, unngå fremmedord.

Vil du delta i forskningsprosjektet

” En kvalitativ studie om målforskyvningsproblematikk i etterforskning av organisert – og alvorlig kriminalitet som følge av resultatjaget på kvantifiserbare mål (måltall).”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å belyse målforskyvningsproblematikk innen etterforskning av alvorlig og organisert kriminalitet. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Forskningsprosjektet er en del av en masteravhandling med følgende problemstilling:

Hvordan lar ledere innen etterforskning av alvorlig og organisert kriminalitet seg påvirke av resultatjaget på kvantifiserbare mål (måltall), og hvilke konsekvenser har dette mht. målforskyvningsproblematikk?

Forskningsprosjektet har et kvalitativt design, der selve datainnsamlingen vil bestå av intervjuer av enkeltpersoner og/eller intervju av mindre fokusgrupper (gruppeintervju).

Utvalgt respondenter er ledere med ansvar for etterforskning av alvorlig / organisert kriminalitet.

Det vil dreie seg om 2-4 ledere fra 2-3 ulike politidistrikter/særorgan.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskolen i Østfold er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du er førstelinjeleder eller mellomleder innen fagfeltet etterforskning av alvorlig og organisert kriminalitet, og er derav i målgruppen.

Hva innebærer det for deg å delta?

Du vil bli intervjuet, et intervju som du må påregne tar 1-2 timer.

Intervjuet vil i hovedsak handle om din opplevelse av de konsekvenser dagens mål- og resultatstyring har mht. prioriteringsutfordringer og målforskyvningsproblematikk når det gjelder etterforskning av anmeldt kriminalitet versus skjult-/ikke anmeldt kriminalitet.

Det skal ikke innhentes personsensitive data eller annen taushetsbelagt informasjon knyttet til straffesaker etc.

Jeg tar lydopptak og notater fra intervjuet, og dataene vil bli lagret og behandlet elektronisk i henhold til Personvernombudet for forskning sine regler og pålegg.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake

uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- I tillegg til at jeg vil ha tilgang til dataene, vil min masteravhandlingsveileder Jan Moren ved Høgskolen i Østfold ha tilgang.
- For å sikre at ingen uvedkommende får tilgang til personopplysningene (f.eks. ditt navn og kontaktopplysninger til deg), vil jeg:
 - o Erstatte navnet ditt med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data
 - o Lagre datamaterialet på kryptert og passordbelagt harddisk.
 - o Jeg transkriberer intervjuene selv, og vil forstå behandlingen av dataene selv.
- Opplysningene som publiseres er anonymisert data fra intervju (utsagn) som vil kunne bli brukt i masteroppgaven. Det vil tilstrebes at deltakerne ikke på noen måte skal bli gjenkjent i oppgaven.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes i løpet av våren/sommeren 2019.

Ved prosjektslutt vil datamaterialet bli anonymisert.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskolen i Østfold har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- *Høgskolen i Østfold* ved:
 - o Mastergradsstudent Per Helge Kvendseth (masterstudiet i organisasjon og ledelse), e-post: phk003@gmail.com, tlf 48886629, eller:
 - o Førsteamanuensis Jan Moren (veileder/prosjektansvarlig), e-post: jan.moren@hiof.no, tlf 69608319 eller:
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, e-post: personvernombudet@nsd.no, tlf 55582117.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
Jan Moren

Mastergradsstudent
Per H. Kvendseth

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet (*sett inn tittel*), og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- ☐ Å delta i intervju.
- ☐ At mine personopplysninger behandles og lagres frem til prosjektet er avsluttet, omtrent ved sommeren 2019.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Jan Moren
Remmen
1757 HALDEN

Vår dato: 11.07.2018

Vår ref: 61397 / 3 / BGH

Deres dato:

Deres ref:

Forenklet vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 01.07.2018.

Meldingen gjelder prosjektet:

61397	<i>En kvalitativ studie om målforskyvningsproblematikk i etterforskning av organisert – og alvorlig kriminalitet som følge av resultatjaget på kvantifiserbare mål (måltall).</i>
Behandlingsansvarlig	Høgskolen i Østfold, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig	Jan Moren
Student	Per Helge Kvendseth

Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet med vedlegg, vurderer vi at prosjektet er omfattet av personopplysningsloven § 31. Personopplysningene som blir samlet inn er ikke sensitive, prosjektet er samtykkebasert og har lav personvernulempe. Prosjektet har derfor fått en forenklet vurdering. Du kan gå i gang med prosjektet. Du har selvstendig ansvar for å følge vilkårene under og sette deg inn i veiledningen i dette brevet.

Vilkår for vår vurdering

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet
- krav til informert samtykke
- at du ikke innhenter [sensitive opplysninger](#)
- veiledning i dette brevet
- Høgskolen i Østfold sine retningslinjer for datasikkerhet

Veiledning

Krav til informert samtykke

Utvalget skal få skriftlig og/eller muntlig informasjon om prosjektet og samtykke til deltakelse.

Informasjon må minst omfatte:

- at Høgskolen i Østfold er behandlingsansvarlig institusjon for prosjektet
- daglig ansvarlig (eventuelt student og veileder) sine kontaktopplysninger
- prosjektets formål og hva opplysningene skal brukes til

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

- hvilke opplysninger som skal innhentes og hvordan opplysningene innhentes
- når prosjektet skal avsluttes og når personopplysningene skal anonymiseres/slettes

På nettsidene våre finner du mer informasjon og en veiledende mal for [informasjonsskriv](#).

Forskningsetiske retningslinjer

Sett deg inn i [forskningsetiske retningslinjer](#).

Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke [endringer](#) du må melde, samt endringsskjema.

Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet

Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i [Meldingsarkivet](#).

Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt

Ved prosjektslutt 17.08.2019 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av personopplysninger.

Gjelder dette ditt prosjekt?

Dersom du skal bruke databehandler

Dersom du skal bruke databehandler (ekstern transkriberingsassistent/spørreskjemaleverandør) må du inngå en databehandleravtale med vedkommende. For råd om hva databehandleravtalen bør inneholde, se [Datatilsynets veileder](#).

Hvis utvalget har taushetsplikt

Vi minner om at noen grupper (f.eks. opplærings- og helsepersonell/forvaltningsansatte) har [taushetsplikt](#). De kan derfor ikke gi deg identifiserende opplysninger om andre, med mindre de får samtykke fra den det gjelder.

Dersom du forsker på egen arbeidsplass

Vi minner om at når du [forsker på egen arbeidsplass](#) må du være bevisst din dobbeltrolle som både forsker og ansatt. Ved rekruttering er det spesielt viktig at forespørsel rettes på en slik måte at frivilligheten ved deltakelse ivaretas.

Se våre nettsider eller ta kontakt med oss dersom du har spørsmål. Vi ønsker lykke til med prosjektet!

Vennlig hilsen

Marianne Høgetveit Myhren

Belinda Gloppen Helle

Kontaktperson: Belinda Gloppen Helle tlf: 55 58 28 74 / belinda.helle@nsd.no



Per Helge Kvendseth - student

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:

Vår referanse:
201803602-7 519

Sted, Dato
Oslo, 12.11.2018

**SØKNAD OM FRITAK FRA TAUSHETSPLIKT - MASTERGRADSOPPGAVE –
MÅLFORSKYVNINGSPROBLEMATIKK I ETTERFORSKNING - PER HELGE
KVENDSETH**

Politidirektoratet viser til søknad av 15.08.2018 samt etterfølgende epostutveksling samt Politidirektoratets foreløpige svar av 16.08.2018. Direktoratet beklager at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for enkeltsaker for tiden er 6 måneder. Søknaden har vært behandlet av Politifagavdelingen (ved Juridisk forvaltningsseksjon og seksjon for straffesak) i Politidirektoratet.

Det vises til at søker Per Helge Kvendseth er seksjonsleder på Seksjon for felles etterforskningsstøtte på Felles enhet for etterretning og etterforskning i Øst politidistrikt. Kvendseth er videre mastergradsstudent i organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Østfold. Det søkes i denne forbindelse om å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse ved å intervju 3-4 ledere fra 3-4 ulike politidistrikt, med ansvar for etterforskning av alvorlig/organisert kriminalitet.

Veileder for masteroppgaven er Jan Moren, førsteamanuensis ved Høgskolen i Østfold-Forskervilkåret om førstestillingskompetanse er med dette oppfylt.

Fra søknaden hitsettes:

"Studien er en kvalitativ studie om målforskyvningsproblematikk i etterforskning av organisert – og alvorlig kriminalitet, som følge av resultatjaget på kvantifiserbare mål (måltall). Personopplysningene som blir samlet inn er ikke sensitive, prosjektet er samtykkebasert og har lav personvernulempe. Undersøkelsen er godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD) personvernombud. Innsamling og oppbevaring av opplysninger blir gjennomført i henhold til personopplysningsloven, og alle opplysninger behandles konfidensielt. Prosjektet skal avsluttes tentativt våren 2019.

Målgruppen med intervjuobjekter er ledere med ansvar for etterforskning av alvorlig – og organisert kriminalitet (ledelsenivå 3 - 5) samt etterforskningsledere/fagledere innen samme fagområde. Det er aktuelt å intervju 3-4 ledere fra 3-4 ulike politidistrikt, primært fra Oslo politidistrikt, Sørøst politidistrikt, Innlandet politidistrikt, Trøndelag politidistrikt, Sør-Vest politidistrikt og/eller Vest politidistrikt. Intervjuene vil bli gjennomført individuelt og vil ta 1-2

Politidirektoratet

timer. Behandlingsansvarlig institusjon er Høgskolen i Østfold. Jeg viser for øvrig til vedlagt informasjonsskriv som skal gis til respondentene, og til godkjenning fra personvernombudet for forskningsdata (NSD). Spørsmål om undersøkelsen kan rettes til: Mastergradsstudent Per Helge Kvendseth (masterstudiet i organisasjon og ledelse), e-post: phk003@gmail.com, tlf 48886629, eller: Førsteamanuensis Jan Moren (veileder/prosjektansvarlig), e-post: jan.moren@hiof.no, tlf 69608319".

Videre har Kvendseth purret saken i brev av 09.09.2018. Fra brevet hitsettes:

"Begrunnelsen for datainnsamlingen:

I henhold til foreløpig svar vil dere vurdere begrunnelsen for datainnsamling, herunder om den synes å skulle gjennomføres på lempeligste måte, og om det allerede er fullført eller planlagt tilsvarende undersøkelser som dekker behovet for data. Dr. Christin Thea Wathne gjorde en forskning på opplevelse av styringssystemer i politiet som ble ferdigstilt med hennes doktoravhandling i 2015. I den forbindelse forsket hun bl.a. på målstyring. Tidligere politidirektør Ingelin Christine Killengreen meddelte på lanseringen av Wathne sin bok "Målstyring i politiet" at dette var kjærkommen forskning og at det også vil være behov for mer forskning innen tematikken. Min forskning er knyttet til en masteravhandling, og vil i så måte være minimal i forhold til Wathne sin forskning. Min forskning vil derimot dreie seg om prioriteringsutfordringer og målforskyvningsproblematikk knyttet til innsats mot alvorlig kriminalitet, noe Wathne sin forskning (eller andres forskning) ikke har fokus på. Her kan det på ingen måte sies å være tilstrekkelig med data / forskning på.

(Det vil nok i så måte være en merkelig avgjørelse om POD fra sitt ståsted vil vurdere det som tilstrekkelig med data / forskning på dette området, for så å ikke tillate ytterligere forskning på dette temaet i politiet.) Ettersom det her er snakk om å dykke inn i disse lederes problemstillinger knyttet til målforskyvningsproblematikk er det kun kvalitativt forskningsdesign som ansees godt nok egnet. I den forbindelse blir det behov for å stille noen spørsmål til de riktige respondentene.

Ettersom jeg er forholdsvis godt kjent i etaten, også mht. aktuelle respondenter for denne undersøkelsen, så kan jeg gjerne selv ta kontakt med disse om POD tillater det.

Om kapasitet / prioritering:

Jeg har forståelse for at dere må gjøre vurderinger av om undersøkelsen skal prioriteres innenfor gjeldende rammer for politiet, og om aktuelle respondenter har kapasitet til å svare. Jeg er klar over at studier som dette medfører noe tidsbruk for den enkelte respondent. Jeg vil dog selvfølgelig være svært fleksibel mht tidspunkt og sted. I tillegg vil nok intervjuene i noen tilfeller ta svært kort tid (kanskje ned i ca 20 minutter jfr. testperson). Ut i fra mitt kjennskap til målgruppen for respondenter, tror jeg at jeg vil kunne finne villige respondenter som vil finne tid til dette."

* * *

Politidirektoratet har vurdert saken i forhold til innsyn i person- og saksopplysninger, jf. politiregisterloven § 23 første ledd samt i forhold til politiets operative virksomhet og organiseringen av dette og sikkerhetsmessige aspektet m.v. i politiregisterloven § 23 andre ledd, jf. § 33.

"§ 23. Omfanget av taushetsplikten

Enhver som er ansatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for politiet eller påtalemyndigheten, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om

1. noens personlige forhold, eller

2. tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningen angår.

Taushetsplikten gjelder også for opplysninger som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak, hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten eller hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne er nødvendig å holde hemmelig.

Begrensningene i taushetsplikten i § 22 og §§ 24 til 34 kommer bare til anvendelse så langt de passer.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Opplysninger som nevnt i paragrafen her kan heller ikke utnyttes i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

Taushetsplikten gjelder også overfor andre i politiet og påtalemyndigheten, med mindre § 21 kommer til anvendelse.

For taushetsplikt i tilknytning til kommunikasjonskontroll gjelder straffeprosessloven kapittel 16a."

"§ 33. Taushetsplikt ved forskning

Når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, kan det bestemmes at opplysninger i det enkelte tilfelle gis til bruk for forskning, uten hinder av taushetsplikten i § 23.

I straffesaker treffes beslutning etter første ledd av riksadvokaten og for øvrig av Politidirektoratet, eller av Justisdepartementet for så vidt gjelder opplysninger i saker som behandles av Politiets sikkerhetstjeneste.

Bestemmelsene i forvaltningsloven⁴ § 13d annet og tredje ledd og § 13e kommer til anvendelse så langt de passer."

Politidirektoratet viser til at mastergradsstudenten ikke vil samle inn, lagre eller skrive ut personopplysninger, og at slik data dermed heller ikke skal registreres. Videre vises det til at prosjektet er samtykkebasert.

I de saker Politidirektoratet mener det klart kan gjøres unntak fra taushetsplikten er det ikke nødvendig med en rådsbehandling av søknaden, jf. forvaltningsforskriften § 9, 2. ledd. Politidirektoratet anser prosjektet for å ha en samfunnsnytte. Gitt det ovennevnte kan ikke Politidirektoratet se at det foreligger skranker for innsynskravet i forhold til § 23 første ledd.

Når det gjelder taushetsplikten etter § 23 andre ledd vil denne omfatte konkrete faktaopplysninger om samarbeid operativt/taktisk og beredskapsmessig som vil kunne avdekke forebyggende tiltak, planer og operative og taktiske innsatsmekanismer og løsninger. Dette er kritisk sensitiv informasjon som direktoratet ikke fritar fra taushetsplikten for. Derimot når det gjelder mer generelle opplysninger om hvordan en samarbeider, planlegger, øver og liknende, hvilke samarbeidsparter som er relevante på hvilke områder osv, vil dette ikke være underlagt taushetsplikten og noe forskeren kan spørre og motta opplysninger om.

En frigivelse av informasjon kan medføre at politiet mister kontroll over informasjon som er av betydning for politiets evne til å løse sine oppdrag. Hvordan informasjon fra prosjektet skal håndteres og brukes helt konkret vil således være av stor betydning for politiet.

Når det gjelder sensitivitet til opplysningene som vil inngå i forskningsprosjektet antas disse ikke å være sikkerhetsgradert etter sikkerhetsloven. Det gis under ingen omstendighet innsyn i sikkerhetsgradert informasjon.

Politidirektoratet er av beredskapsmessige hensyn meget restriktiv med hensyn til å frigi taushetsbelagt informasjon som er taushetsbelagt av politioperative grunner, særlig når det gjelder politiets oppdragsløsning, taktikk mv. Hvor et viktig spørsmål også er om frigivelse av informasjon kan medføre at politiet mister kontroll over informasjon som er av betydning for politiets evne til å løse sine oppdrag.

Politidirektoratet finner det allikevel politifaglig formålstjenlig å innvilge søknaden. Samtidig som det opparbeides empiri og kunnskap vedrørende fagfeltet er det også grunn til å anta at deler av resultatene kan ha verdi for norsk politi. Direktoratet v/seksjonssjef for straffesak bemerker at masteroppgaven slik den er beskrevet av søker anses for å ha nytteverdi, men at det reageres på utformingen av problemstillingen jf. "resultatjaget" da det angir en forutsetning om at alle ledere er preget av et slikt jag. En noe mer åpen, undersøkende og mindre ledende problemstilling bør formuleres.

* * *

Direktoratet viser til uttalelse fra NSD den 11.07.2018.

Søknaden innvilges på de vilkår nevnt i nærværende brev.

Politidirektoratets samtykke er videre betinget av at gjennomføringen av prosjektet skjer uten overlevering av taushetsbelagt persondata til forskeren og uten nedtegning av personopplysninger fra observasjoner. Videre forutsetter Politidirektoratet at all innsamling, oppbevaring og bruk av opplysninger skjer på en faglig forsvarlig måte, og at det ikke finnes personidentifiserende opplysninger, eller eventuelle sikkerhetsmessige og beredskapsmessige opplysninger, i det publiserte materialet. Søker og andre som får tilgang til opplysningene må undertegne en taushetserklæring. Det vises ellers til reglene om forskeres taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 e.

Videre er samtykket betinget av at alle respondentene samt ledere gjøres kjent med det nærværende brev og dets vilkår. Deltakelse i spørreundersøkelsen skjer etter samtykke fra ledelsen i distriktet (antatt tidsbruk ca. 1-2 timer per person) samt samtykke fra respondentene (frivillighet).

Direktoratet forutsetter at innsynet legges opp på en slik måte at alle involverte er bevisst på skrankene for taushetsplikten i forhold til besvarelse av spørsmålene tilknyttet undersøkelsen.

Med hilsen



Heidi Toward

Seniorrådgiver

Kopi:

Jan Moren

Remmen

1757 HALDEN